LES VOIES DE LA DÉMOCRATIE

DROITS DE LA PERSONNE ET DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE EN THAÏLANDE

par
Vitit Muntarbhorn
et Charles Taylor

TRADUIT PAR CLAUDINE VIVIER
Bangkok et Montréal
Juillet 1994

TABLE DES MATIÈRES

MANDAT ---- iii
AVANT-PROPOS ---- vii
RÉSUMÉ ---- viii

1- INTRODUCTION ---- 1
1.1 **La modernité sans la démocratie** ---- 1
1.2 **Les modèles de légitimité** ---- 3
1.3 **Les symboles de la hiérarchie** ---- 6
1.4 **L'influence des modèles étrangers** ---- 11

2- LES DIMENSIONS DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE ---- 13
2.1 **Bien-être collectif et développement** ---- 17
2.1.1 Développement national et indicateurs de progrès ---- 17
2.1.2 Bien-être social et programmes de sécurité sociale ---- 21
2.2 **Non-discrimination** ---- 24
2.2.1 Les femmes ---- 24
2.2.2 Les enfants ---- 29
2.2.3 Les réfugiés ---- 35
2.2.4 Minorités et peuples autochtones ---- 40
2.3 **Sécurité de la personne** ---- 46
2.3.1 Assassinats politiques et exécutions extrajudiciaires ---- 47
2.3.2 Disparition ---- 48
2.3.3 Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ---- 49
2.3.4 Arrestation et détention arbitraires, ou exil ---- 49

3- LES VOIES DE LA DÉMOCRATIE EN THAILANDE ---- 51
3.1 **Forces et faiblesses de la démocratie thaïlandaise** ---- 51
3.2 **La situation actuelle** ---- 54
3.3 **Changements institutionnels et juridiques** ---- 62
3.3.1 Transparence ---- 62
3.3.2 Sécurité de la personne ---- 63
3.3.3 Consolider la société civile ---- 63
3.3.4 Des élections plus justes et plus transparentes ---- 64
3.4 **Le rôle de l'armée** ---- 64
3.5 **Élargir et approfondir la démocratie** ---- 66
3.6 **La décentralisation** ---- 68
3.7 **La sphère publique** ---- 77
3.8 **La religion et la Sangha** ---- 80

4- ORIENTATIONS POUR L'AVENIR ---- 85

ANNEXES

Annexe 1 : Quelques notes sur les organisations syndicales en Thaïlande ---- 90
Annexe 2 : Indicateurs sociaux thaïlandais ---- 93
Annexe 3 : Objectifs du Septième Plan national de développement économique et social concernant les enfants et les jeunes ---- 95
Annexe 4 : Atelier sur le développement démocratique, Bangkok, en Thaïlande, les 24 et 25 novembre 1994 ---- 97

CENTRE INTERNATIONAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

Le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique a été créé en vertu d'une loi du Parlement canadien et officiellement inauguré le 10 octobre 1990. Son objectif est de défendre et de promouvoir les droits et les libertés enchâssés dans la Charte internationale des droits de la personne et d'encourager le développement de sociétés démocratiques.

Organisme indépendant et non partisan, le Centre travaille en étroite collaboration avec les associations de citoyens, les organisations internationales et les gouvernements du monde entier dans le but d'encourager le développement de sociétés civiles démocratiques et de donner aux populations les moyens de participer pleinement à la vie sociale, économique et politique de leurs pays respectifs. Sous la direction de l'Honorable Edward Broadbent, le Centre est géré par un Conseil d'administration de treize membres, présidé par Mme Gisèle Côté-Harper, c.r. Par l'intermédiaire de ses partenaires canadiens et étrangers, le Centre fournit une assistance financière, politique et technique aux groupes de première ligne qui cherchent à créer des mécanismes et des pratiques efficaces en matière de droits de la personne. Il fait un travail d'éducation, d'intervention et de défense des droits au Canada et à l'étranger : il dénonce les violations des droits de la personne, défend et recommande des politiques pour en réduire la fréquence et l'ampleur. Le Centre a participé activement aux campagnes internationales en faveur du rétablissement de la démocratie en Haïti et en Birmanie, de la reconnaissance des droits des femmes en tant que droits humains et de l'intégration des droits de la personne dans les ententes commerciales internationales.

Le Centre concentre actuellement la plus grande partie de ses ressources dans treize pays en voie de développement: le Salvador, le Guatemala, Haïti, le Mexique et le Pérou, pour le continent américain; l'Érythrée, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et le Togo pour l'Afrique; et, enfin, la Birmanie, le Pakistan et la Thaïlande pour l'Asie.

Pour réaliser la partie de son mandat qui concerne le développement démocratique, le Centre juge indispensable de renforcer la société civile, parce qu'il ne peut y avoir de société véritablement démocratique sans une société civile vigoureuse où s'épanouit la culture de la tolérance. Dans tout pays, la société civile est constituée par l'ensemble des institutions et des associations non familiales qui sont autonomes, indépendantes de l'État et capables d'exercer une influence réelle sur la gestion des affaires publiques. Quatre indicateurs déterminent une société civile forte : a) les pauvres sont organisés, ils exercent une influence au plan politique ; b) des associations politiquement indépendantes de l'État se développent ; c) la culture de la tolérance s'épanouit ; et d) le droit de regard est vraiment exercé par tous les groupes, sans distinction de genre, de race, etc.

Dans un système démocratique, la représentation est importante ; elle revêt l'aspect d'institutions et de mécanismes formels, tels que les partis politiques, les élections et les instances législatives. Dans une démocratie, les droits de la personne et les libertés fondamentales sont autant de véhicules pour améliorer l'égalité non seulement des perspectives d'avenir, mais aussi des conditions réelles. Ainsi, quand la société civile se bâtit et que l'espace démocratique grandit, quand la population participe et que l'action gouvernementale est vraiment contrôlée, quand les ressources sont distribuées avec justice et que l'armée est sous contrôle civil, alors la démocratie progresse.

Bref, dans une société démocratique véritable, tous les droits de la personne sont mis en oeuvre et sont pleinement respectés, non seulement les droits civils et politiques, mais également les droits économiques, sociaux et culturels.

Selon ce point de vue, les droits et la démocratie sont inscrits au même ordre du jour. La lutte pour les droits de la personne implique la lutte pour la démocratie ; l'inverse est aussi vrai : bâtir la démocratie implique de faire respecter les droits de la personne. La défense de la démocratie implique en fait la promotion des droits. Cela est tellement vrai que le respect que l'on porte, par exemple, à la liberté d'expression et à la liberté d'association contribue en fin de compte à développer une culture de la tolérance, une caractéristique vraiment sous-estimée d'une société démocratique.

Pour réaliser ses études et ses ateliers sur le développement démocratique, le Centre utilise un cadre d'analyse se fondant sur les instruments internationaux des droits de la personne. Le Centre peut ainsi définir, en collaboration avec ses partenaires, les priorités d'un pays donné en matière de développement démocratique. La méthode utilisée pour les études repose sur le lien existant entre les droits et la démocratie; elle est résumée dans le tableau ci-dessous. Le Centre a regroupé les droits reconnus internationalement en quatre catégories, selon qu'ils concernent : la sécurité, la participation, le bien-être, ou la non-discrimination. La méthode tient compte des institutions politiques; et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en est une composante majeure. L'égalité des rapports entre les hommes et les femmes, c'est-à-dire l'égalité de genre, est une valeur démocratique fondamentale. La méthode, à la fois universelle et souple, permet d'évaluer le niveau du développement démocratique autant en Suède qu'en Afrique du Sud ou dans tout autre pays.

Nous espérons que les études et les ateliers seront utiles à toutes les personnes désirant contribuer au changement démocratique, que ce soit au sein d'un parlement, d'un groupe de la société civile, d'une organisation non gouvernementale ou d'une agence internationale. Ce sont des guides pour les programmes à long terme du Centre et des points de convergence pour les autres agences qui peuvent consacrer plus de ressources au développement démocratique.

INDICATEURS D'UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE

DROITS HUMAINS	DROIT INTERNATIONAL (ARTICLES)			
SÉCURITÉ	**DU[1]**	**PDCP[2]**	**PDESC[3]**	**CEDF[4]**
Exécutions extra-judiciaires	3	6 (1)		
Torture		5	7	
Arrestations et détentions arbitraires		8-11	9, 10, 14	
PARTICIPATION				
Liberté de prendre part à la gestion des affaires publiques (partis, exercice du droit de vote, élections)	21	25		7, 8
Liberté d'exprimer ses opinions (médias)	19	19		
Liberté d'association (syndicats, partis politiques, ONG de défense des droits)	20	22	8	
BIEN-ÊTRE SOCIAL				
Éducation	25, 26		13	10
Services de santé	25 (1)		12	12
NON-DISCRIMINATION				
Droits des femmes	16, 17	3, 23 (3)		3, 13
Droits culturels	2, 18, 27	1, 18, 27, 2	15	
INSTITUTIONS POLITIQUES				
Etat de droit	6, 10, 11	9, 10, 14, 16		2, 15
Législatif, Exécutif, Judiciaire				
Armée				

1 DU : Déclaration universelle des droits de l'homme

2 PDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques

3 PDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

4 CEDF : Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Autres études disponibles dans cette série d'Études sur le développement démocratique :

Obstacles et espoirs : Perspective de développement démocratique au Salvador,
par Edelberto Torres-Rivas et Mirta Gonzalez-Suarez.
Disponible en français, en anglais et en espagnol.

Les voies de la démocratie : Droits de la personne et développement démocratique en Thaïlande,
par Vitit Muntarbhorn et Charles Taylor.

Réconcilier l'État et la société : démocratie et droits de la personne en Tanzanie
par Mohamed Halfani et Maria Nzomo

Toutes les publications du Centre incluant la série d'essais, les cahiers libres, le rapport annuel du Centre de même que le bulletin peuvent être obtenus gratuitement; il suffit d'en faire la demande. Les dons sont les bienvenus. Le Centre est un organisme à but non lucratif qui émet des reçus pour fins d'impôt. Numéro d'enregistrement: 0808345-59.

Centre international des droits de la personne
et du développement démocratique
63, rue de Brésoles,
Montréal (Québec) CANADA H2Y 1V7
Téléphone : (514) 283-6073
Télécopieur: (514) 283-3792
E-Mail : ichrdd@web.apc.org

Le présent rapport, qui porte sur la situation des droits de la personne et du développement démocratique en Thaïlande, a été rédigé à l'instigation du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, qui a son siège à Montréal. Cette étude servira de tremplin aux activités à long terme du Centre en Thaïlande. Un atelier tenu à Bangkok en novembre 1994 a permis de la diffuser auprès d'intervenants-clefs de la société civile et de la vie politique thaïlandaise.

Les auteurs ont adopté la grille analytique du Centre, qui articule la problématique des droits de la personne autour de quatre dimensions: sécurité de la personne, droits relatifs au bien-être collectif et à la sécurité sociale, non-discrimination et participation. Nous partageons sans réserve l'idée fondamentale du Centre, à savoir que ces quatre dimensions sont indissociables et qu'aucune ne peut sensiblement progresser si les autres sont laissées de côté.

Ce qui ne veut pas dire que nous ayons pu porter une égale attention à ces quatre dossiers. Étant donné les limites de nos connaissances ou de notre expertise et, dans une certaine mesure, le degré de priorité que nous donnons personnellement à ces problématiques et aux violations des droits fondamentaux qui, à nos yeux, réclament des mesures de toute urgence, nous nous sommes plus particulièrement attardés sur deux de ces quatre dimensions.

Ce rapport comprend donc deux analyses plus approfondies, une sur la non-discrimination (sous la responsabilité de Vitit Muntarbhorn) et l'autre sur le développement démocratique (sous la responsabilité de Charles Taylor), entrecoupées de sections plus brèves portant sur les droits au bien-être social et sur la sécurité de la personne. Ces quatre parties constituent le corps du rapport. Elles sont précédées d'une introduction dans laquelle nous situons le contexte historique et les perspectives propres à la Thaïlande sur lesquels s'appuieront les analyses qui suivront. Nous concluons en suggérant quelques pistes d'action pour l'avenir.

Nous tenons à remercier toutes les personnes que nous avons interviewées au cours de notre travail préparatoire. Leur collaboration s'est avérée essentielle car elle nous a fourni la substance de cette analyse de la société et des institutions thaïlandaises.

RÉSUMÉ

Pour consolider la démocratie en Thaïlande, les démocrates d'aujourd'hui doivent compter avec une histoire politique marquée par une alternance de périodes de régime semi-démocratique et de périodes d'autoritarisme complet. Depuis l'instauration de la règle de la représentativité en 1932, l'armée a interrompu l'ordre constitutionnel pas moins de 17 fois. Cependant, la résurgence du constitutionnalisme démocratique indique que les aspirations démocratiques des Thaïlandais sont trop profondes pour être ignorées. Le développement de la classe moyenne, l'émergence d'une presse écrite indépendante, et la force des organismes non gouvernementaux ont été dernièrement les facteurs essentiels d'un virage de la Thaïlande vers la démocratie.

Les débats sur la réforme constitutionnelle et la décentralisation qui mobilisent actuellement le Parlement thaïlandais dénotent un désir sérieux de s'attaquer à l'héritage d'un État hiérarchique. Mais le fait qu'on ait cherché à moderniser le pays sans le démocratiser a eu des conséquences qui paralysent les tentatives actuelles de développement démocratique. La bureaucratie thaïlandaise, solidement enracinée et habituée à fonctionner en dehors du contrôle des citoyens, dispose encore d'un pouvoir considérable. Les tentatives déployées par les citoyens thaïlandais pour se mobiliser et influencer le développement politique et économique de la société, se sont avérées faibles et, au mieux, incohérentes. En conséquence, certaines pratiques traditionnelles « non démocratiques », comme les rapports de patronage, ont survécu et se sont même mises à prospérer dans certains cas. Dans ce contexte de semi-démocratie, il importe de toute urgence de renforcer les institutions représentatives et de réduire les violations actuelles des droits humains en ce qui regarde la sécurité de la personne, la participation populaire, le bien-être social et la non-discrimination.

Certes, la démocratie thaïlandaise est sur une vague ascendante depuis 1992, mais son avenir ne pourra être garanti que si les structures démocratiques sont institutionnalisées et que si le processus démocratique devient quelque chose de significatif aux yeux de la grande majorité des Thaïlandais. Seules la participation populaire et les mobilisations collectives pourront venir à bout de l'héritage des régimes autoritaires passés. La société civile, et les organismes non gouvernementaux en particulier, doivent faire en sorte que l'État n'outrepasse pas les limites de son pouvoir. Il faut trouver un équilibre non seulement entre les organes de l'État comme le Parlement, le pouvoir judiciaire, le pouvoir exécutif et l'armée, mais aussi entre l'État et les acteurs non étatiques, comme le milieu des affaires, les organismes non gouvernementaux et la collectivité dans son ensemble. L'étude qui suit analyse les forces et les faiblesses actuelles de la démocratie thaïlandaise et dégage quelques éléments d'un programme destiné à élargir et approfondir l'expérience démocratique.

1- Les auteurs ont découvert que les Thaïlandais interprétaient leur rapport au pouvoir selon deux registres. Tout d'abord, les gens acceptent d'être soumis au pouvoir parce qu'ils ne peuvent imaginer d'autre alternative. Dans le cadre de ce registre « amoral », le pouvoir n'a pas besoin de vraiment prétendre à une légitimité quelconque. Sur un autre plan, le pouvoir est conçu dans le cadre d'un registre moral, où l'État lui-même est considéré comme une communauté morale. Ce registre moral, à certains moments, a été utilisé pour légitimer le pouvoir de la bureaucratie. Mais ces conceptions dharmiques peuvent être également utilisées pour délégitimiser le pouvoir quand celui-ci outrepasse les limites de la bienveillance. C'est ce dernier registre de légitimité traditionnelle, parce qu'il met l'accent sur l'importance du «bon gouvernement», qui peut grandement contribuer à faire évoluer les choses dans un sens démocratique.

2- Malgré certains progrès en matière de démocratisation, les normes sociales qui ont cours en Thaïlande demeurent féodales, paternalistes et autoritaires. Dans la sphère politique, ces caractéristiques sociales se traduisent par la survivance des structures hiérarchiques, l'absence de démocratie dans les rapports hommes/femmes ainsi qu'un nationalisme outrancier.

3- Il n'existait auparavant que peu de moyens et de recours pour remédier aux violations des droits humains dans la société thaïlandaise. Jusqu'à la formation du Comité parlementaire sur la justice et les droits de la personne, en 1992, aucun organe d'État particulier n'a été investi du pouvoir de s'occuper directement des multiples problématiques reliées aux droits humains. La piètre qualité de nombreuses institutions chargées de l'application des lois et le manque de qualification de leur personnel, une corruption endémique au sein des organes gouvernementaux ainsi qu'un système judiciaire traditionnellement difficile d'accès, ont alimenté dans la population désillusionnement et cynisme vis-à-vis de la démocratie et des institutions de l'État.

4- Les autorités gouvernementales ont eu tendance à réagir aux inquiétudes soulevées par la situation des droits humains en considérant ces questions comme des « besoins » relevant du pouvoir discrétionnaire de l'État, et non comme des droits à défendre face à l'État et aux autres groupes de pouvoir.

5- Dans un contexte où les forces de sécurité échappent à de multiples niveaux au contrôle du Parlement et où les recours normaux aux instances judiciaires s'avèrent généralement infructueux ou demeurent inaccessibles à la majorité des citoyens, il est impératif de réformer certains aspects du cadre juridico-institutionnel de manière à rendre le pouvoir plus transparent et à le responsabiliser. Le département d'État américain a rapporté que la police thaïlandaise s'était rendue coupable d'exécutions sommaires et de torture à l'endroit de suspects d'actes criminels. Il convient en particulier de souligner, en ce qui touche aux perspectives à long terme, le fait que les responsables de la répression de 1992 n'ont jamais eu à rendre de comptes: dans quelle mesure les Thaïlandais ne risquent-ils pas de subir une répétition de ce type de violence?

6- La performance de la Thaïlande en matière d'adhésion aux traités internationaux relatifs aux droits de la personne dénote de la part de cet État une certaine ambivalence face aux principes d'universalité et d'indivisibilité des droits humains. L'interprétation qu'en fait l'État thaïlandais diffère nettement des conceptions internationalement reconnues qui visent à promouvoir les droits de tous et toutes sans discrimination.

7- Certaines lois et politiques sociales relatives au rôle et à la condition des femmes demeurent discriminatoires. Les femmes sont encore victimes de structures juridiques et sociales paternalistes et hiérarchiques. Il y a beaucoup de travail à faire pour élargir les notions de démocratie et de droits humains de manière à ce que les femmes et les enfants puissent en bénéficier à tous les niveaux.

8- Le paternalisme, l'autoritarisme et un nationalisme outrancier ont aussi alimenté des pratiques discriminatoires à l'égard des enfants. Cette discrimination est reliée à une conception du rôle des enfants très répandue dans la société thaïlandaise et qui veut que ceux-ci manifestent leur reconnaissance et leur piété filiale en effectuant des tâches valorisantes pour leurs parents. Ce sont les petites filles, les enfants qui travaillent, les enfants prostitués et les enfants non thaïlandais qui risquent plus particulièrement de faire l'objet de pratiques discriminatoires.

9- À cause de nombreux conflits qui ont bouleversés la région, la Thaïlande a attiré des afflux de réfugiés en provenance du Viet-Nam, du Laos, du Cambodge et, plus récemment, de la Birmanie. Le droit de l'immigration thaïlandais a eu tendance à classer les personnes en quête d'une terre d'asile comme des « immigrants illégaux » privés de droits en sol thaïlandais. Cette approche contrevient à l'universalité des droits humains et tend à renforcer les mécanismes discriminatoires.

10- Les dirigeants thaïlandais craignent que le fait de défendre les droits des minorités ou des peuples autochtones ne mène ces derniers à revendiquer leur auto-détermination et à faire sécession. La politique officielle à l'égard de toutes les minorités privilégie l'assimilation dans le cadre d'un État « intégrateur » . La communauté musulmane a particulièrement souffert des effets d'une centralisation à outrance. En ce qui concerne les peuples autochtones, le gouvernement a eu pour attitude soit d'éviter cette question, soit de définir les Thaïs comme peuple autochtone. Ce refus de reconnaître les différences régionales pourrait éventuellement susciter, avec le développement de l'éducation et de la conscientisation, l'émergence de mouvements antagonistes régionaux.

11- Le système politique thaïlandais a bien servi les intérêts de certains groupes ou particuliers, mais il n'a pas produit de politiques efficaces pour répondre aux besoins collectifs d'une société aux prises avec une industrialisation rapide. Alors même que l'industrialisation faisait éclater les systèmes sociaux traditionnels, rien n'a été fait pour remplacer ces derniers par des programmes sociaux destinés à venir en aide aux groupes marginalisés. Il faut que l'État reconnaisse qu'il a un rôle à jouer en permettant aux populations rurales et aux groupes dépossédés d'accéder aux ressources dont ils ont besoin pour améliorer leurs conditions de vie, leur bien-être et leur sécurité.

12- La solution réside en grande part dans une réforme du cadre institutionnel et législatif thaïlandais. Il est impératif de réformer les lois « non démocratiques » encore existantes héritées des régimes autoritaires. Les réformes institutionnelles doivent également consolider le système parlementaire et le système des partis de manière à assurer un contrôle démocratique sur la gestion des affaires publiques, sur la bureaucratie et sur l'armée.

13- La démocratie thaïlandaise est actuellement en plein essor en raison du lent développement d'une société civile au sein de « l'élite » . Pour maintenir cette tendance, il faut faire deux choses: élargir et approfondir la participation démocratique et consolider le courant démocratique «élitaire» déjà existant.

14- Les pressions en faveur de la démocratie sont le résultat de trois facteurs: tout d'abord, la démocratie offre une alternative aux pratiques du passé associées aux clans et propices à la corruption. Ensuite, elle jouit aujourd'hui d'un grand prestige àl'échelle internationale; et troisièmement, la démocratie apporte avec elle une nouvelle conception de la dignité.

15- Cependant, la démocratisation doit vaincre la résistance d'une bureaucratie qui semble constituer un modèle de non-transparence et de chevauchements multiples. Même si elle a à son actif bien des réalisations importantes, cette bureaucratie traditionnellement hiérarchique s'adapte difficilement aujourd'hui à des tâches qui impliquent une gestion plus réceptive et plus à l'écoute de la population.

16- Mais il faut aussi reconnaître qu'à ce jour, les partisans de la démocratie n'ont pas bénéficié d'un appui large de la société dans son ensemble. L'aspect limité des mobilisations de citoyens dans les centres urbains — la faiblesse du mouvement syndical thaïlandais en est la meilleure illustration — démontrent que la société civile urbaine demeure un phénomène restreint à une élite, plus représentatif de la classe moyenne que des aspirations populaires, plus urbain que rural et, surtout, essentiellement concentré à Bangkok. Quoiqu'il en soit, il existe aussi de nombreux exemples de petits groupes d'entraide organisés par les habitants des zones urbaines. Mais il est nécessaire que ces petits organismes établissent entre eux des relations horizontales et développent leur capacité organisationnelle de manière à offrir à leurs membres un esprit de solidarité et un sentiment de sécurité.

17- On peut en outre dégager deux dynamiques politiques concurrentes à l'oeuvre en Thaïlande. Le développement d'une société civile élitaire-urbaine a renforcé le modèle d'une politique axée sur des questions de fond. Par contre, la dynamique politique en région s'inscrit plus dans le modèle des rapports de clientélisme. S'il est vrai que ces deux dynamiques peuvent se recouper dans certains domaines, elles tendent en pratique à militer l'une contre l'autre. Alors que le modèle politique axé sur des questions de fond vise plus à définir le cadre dans lequel résoudre des problèmes majeurs, le modèle de politique rurale-populaire consiste à essayer de soutirer du système le plus de ressources possibles au profit de telle ou telle collectivité locale.

18- Dans une perpective démocratique, ce modèle rural-populaire s'avère profondément insatisfaisant. Dans le contexte thaïlandais, cette dynamique politique rurale au service des intérêts locaux, empêche l'émergence de débats sur des orientations qui ont souvent été adoptées au détriment des paysans. Les structures pyramidales empêchent ces derniers de se faire entendre sur une multiplicité de questions relatives au développement, à l'exploitation et à la préservation des ressources naturelles. On a vu certes des mouvements de protestation se développer, mais il s'agit de mouvements de résistance contre des projets particuliers et non pas de mouvements en faveur d'un projet de société différent. Vu la forte proportion de Thaïlandais qui vivent en régions rurales, le développement démocratique doit trouver le moyen d'accomoder la population des campagnes, qui fonctionne selon la dynamique «rurale-populaire».

19- Il faut inscrire à l'ordre du jour démocratique une décentralisation radicale, pour que les préoccupations d'ordre local et les orientations plus fondamentales puissent se rejoindre. On peut aussi commencer à rendre les administrations locales plus efficaces en favorisant la prise en charge de la population et en modifiant le type de rapport traditionnel, rural-populaire, au pouvoir. L'expérience et la confiance ainsi acquises à l'échelon local donnera aux collectivités plus de poids pour influencer le pouvoir aux échelons supérieurs. Cependant, les élections locales ne règleront pas tout. Il faut aussi donner aux organes locaux une réelle autorité et les pouvoirs de taxation et d'emprunt nécessaires pour qu'ils puissent mettre en oeuvre des programmes et projets locaux.

20- La décentralisation des institutions représentatives et l'élargissement des pouvoirs des instances locales doivent en outre s'accompagner de mesures destinées à favoriser les processus de consultation et la recherche de solutions négociées en cas de conflits suscités par le processus de développement. Pour commencer, il faut étendre le principe de la gestion locale des ressources collectives. Dans le cas des méga-projets comme les barrages hydro-électriques, il faut développer des mécanismes pour donner formellement aux collectivités le droit d'être informées de ces projets et de pouvoir exprimer leur point de vue.

21- On peut asseoir ce mode de négociation-consultation sur le modèle traditionnel de légitimité qui fait de l'État une communauté morale. Contrairement à la politique partisane et antagonique développée en Occident, il est possible que l'évolution de la vie politique thaïlandaise privilégie davantage le consensus politique.

22- Si certaines influences extérieures ont un rôle à jouer dans la consolidation de la société civile thaïlandaise, il reste que la démocratisation doit fondamentalement être l'oeuvre des Thaïlandais eux-mêmes. Pour que la démocratie puisse s'enraciner en Thaïlande, il faut que la majorité de la population l'appréhende comme un canal de pouvoir populaire et de prises de décisions

collectives. Ceci doit être associé à l'idée d'un État moral. Un imaginaire social démocratique doit concevoir la société comme un site potentiel de rectitude morale. Les éléments réformateurs de la Sangha, entre autres, peuvent contribuer à donner une telle justification à la démocratie et aux droits de la personne, à partir de la notion de responsabilité individuelle et d'une nouvelle interprétation de la doctrine bouddhiste de la non-violence.

23- En se basant sur l'expérience thaïlandaise, les démocrates thaïlandais et ceux qui les appuient à l'échelle internationale doivent commencer à mettre l'accent sur les aspects préventifs de la démocratie et des droits humains. Il s'agit d'une démarche qui privilégie un travail d'éducation et qui met de l'avant des politiques destinées à satisfaire les besoins matériels de la population et à atténuer les inégalités sociales. Elle devrait s'accompagner de pressions collectives destinées à accélérer la réforme des lois «non démocratiques». Dans le chapitre sur les orientations, les auteurs de l'étude proposent quelques éléments d'un Programme pour la démocratie et les droits de la personne en Thaïlande.

24- Les auteurs concluent en suggérant aux organismes internationaux désireux de contribuer à la consolidation de la démocratie thaïlandaise les trois champs d'intervention suivants:

- Renforcer à l'échelon local la capacité d'élaborer des politiques et des orientations;
- Renforcer la capacité des divers organismes d'entraide et des organismes qui défendent les droits de certains groupes;
- Appuyer le développement de méthodes et de mécanismes de résolution des conflits.

101-03666/

Introduction

1.1 LA MODERNITÉ SANS LA DÉMOCRATIE

La situation politique de la Thaïlande au XX[e] siècle s'explique en grande partie par le fait que les dirigeants du siècle dernier ont tenté de « moderniser » le pays sans le démocratiser. Face à la menace des puissances coloniales occidentales, qui gagnaient du terrain depuis l'Ouest et l'Est, Chulalongkorn (1868-1910) a réformé l'État du Siam. Il a essayé de bâtir une administration moderne efficace sur le modèle rationnel de Weber, à savoir une administration où la charge est séparée de la personne à qui elle incombe, avec des ministères fonctionnels, une chaîne d'autorité permanente et des modes de fonctionnement régis par des règles précises afin de garantir son efficacité et sa cohérence.

Ce sont là des caractéristiques de l'État moderne, qui diffère radicalement des formes d'État antérieures, tant en Europe que dans le royaume du Siam. Ce qui caractérise l'État moderne, ce n'est pas seulement qu'il cherche à contrôler et administrer la vie de la société de manière totalement nouvelle, mais c'est que cette administration est censée par principe s'appliquer de la même façon à tous les citoyens, quelle que soit la couche sociale à laquelle ils appartiennent ou la région où ils résident. Les États pré-modernes, en revanche, n'entretenaient pas le même type de relations avec les nobles et les roturiers, les membres du clergé et les laïcs, les citadins et les paysans ; et en particulier, leur contrôle s'amenuisait progressivement dans les régions éloignées. Ce fut le cas des États féodaux européens, mais aussi de l'État du Siam, dont le contrôle à la périphérie du territoire se réduisait à une suzeraineté incertaine sur les seigneurs héréditaires des régions éloignées (Lan Na, Luang Prabang).

Ce qui distingue également l'État moderne de l'État pré-moderne, et qu'il faut prendre en considération si on veut comprendre la Thaïlande d'aujourd'hui, c'est que l'État moderne tire son pouvoir et son influence du fait qu'il traite directement avec tous les citoyens : chacun paie directement ses impôts au même fisc ; tous, en tant que citoyens, sont soumis aux mêmes lois ; et, surtout, chacun est un membre individuel de l'État : son appartenance n'est pas conditionnelle à son rapport à quelqu'un d'autre. En revanche, dans l'État pré-moderne, cette appartenance est souvent

indirecte : les paysans sont les sujets du monarque parce que leur seigneur est le vassal de ce même monarque. L'appartenance est souvent médiatisée, contrairement au mode d'appartenance par « rapport direct » propre à l'État moderne.

Bien entendu, cette transformation ne se réduit pas à une simple affaire de formes juridiques. Quelle que soit la théorie constitutionnelle en vigueur, un État ne fonctionnera sur le mode de l'accès direct que si la population comprend ce changement ; il faut, si l'on peut dire, que les gens réinventent, « imaginent » leur société dans ce sens. Dans une certaine mesure, la façon dont l'État moderne traite ses citoyens peut jouer un rôle considérable à cet égard. Les jeunes gens qui font leur service militaire, ou les enfants d'âge scolaire qui fréquentent l'école publique, vont vivre cette expérience de rapport direct à l'État ; ils seront traités directement et uniformément comme des citoyens, dans un environnement où ils seront exposés au discours et aux symboles de l'État moderne fondé sur l'accès direct.

Mais pour construire la démocratie, il faut plus que ces expériences d'accès direct organisées sous l'égide de l'État. Il faut aussi que les citoyens aient la possibilité de s'organiser en dehors de l'État, de se mobiliser en tant que citoyens au sens le plus fort du terme, à savoir chercher à influencer ou déterminer les orientations politiques ou autres — que ce soit par l'entremise des organisations syndicales, des mouvements sociaux ou des partis politiques. C'est pourquoi on retrouve au coeur de la tradition démocratique occidentale l'idée que l'accès direct provient surtout du fait que les citoyens se rassemblent en tant que membres égaux d'un « peuple » ou d'une « nation », et bâtissent un État à leur image. Les expériences « officielles », « publiques » de rapports directs sont sensées refléter ce mode d'organisation plus fondamental, tel qu'il s'inscrit dans l'histoire des révolutions française et américaine, par exemple.

Dans les tentatives qu'ils ont déployées pour édifier un État moderne, Chulalongkorn et ses successeurs ont inversé cet ordre. Ils se sont rendu compte qu'il leur fallait créer cette conscience d'appartenance à une société d'accès direct, et c'est en donnant énormément de force au concept de « Nation » (chat) qu'ils ont introduit un nouveau pôle d'allégeance pour les Thaïlandais contemporains. Mais au début, ce concept était associé à deux autres points de ralliement — le Roi et la Religion — dans la définition de l'identité thaïlandaise. La nation n'était pas considérée comme un ensemble de citoyens se gouvernant eux-mêmes, mais plutôt comme des citoyens partageant la même loyauté envers des pôles d'autorité communs.

Depuis le coup d'État constitutionnel de 1932, la Thaïlande s'est engagée cahin-caha dans une autre direction, mais à bien des égards, le moule original demeure suffisamment ancré pour rendre incertain et intermittant le cheminement du pays vers la démocratie, dans le cadre de ce qu'on a appelé un « État bureaucratique ».

Cette première voie thaïlandaise vers la modernité a laissé trois choses en héritage :

A) La puissance de la bureaucratie. Nous incluons dans ce terme à la fois l'armée et l'administration civile. Durant la majeure partie du XX[e] siècle, ces deux structures ont toujours largement ou même totalement, à certaines périodes, échappé au contrôle d'une structure constitutionnelle civile. Elles ont en outre opéré au sein d'une société hautement centralisée — encore plus centraliste que la IIIe République française — dans laquelle le ministre de l'Intérieur exerce un contrôle tentaculaire sur les pouvoirs locaux.

B) La rareté et la faiblesse relatives des mobilisations populaires[0]. Cette situation a été aggravée par le fait que certains de ces mouvements populaires ont été de type autoritaire. Les mobilisations de citoyens qui imitent le modèle de mouvements démocratiques, mais qui servent à élargir l'appui

0 Certains chercheurs (comme Ben Anderson) ont soutenu que c'était là le prix payé par la Thaïlande pour avoir eu la chance d'échapper à la colonisation. Dans les pays qui ont connu la modernisation sous la férule d'un État étranger, le mouvement national a dû nécessairement mobiliser la société à la base. Mais bien avant que les démocrates thaïlandais se mettant à regretter de ne pas avoir été gouvernés depuis Paris ou Londres, ils remarqueront sans aucun doute que certaines de ces mobilisations n'ont guère été gâtées, démocratiquement parlant; on pense ici aux pays voisins du Sud-est asiatique.

populaire à des régimes antidémocratiques, sont une des sinistres inventions du XX[e] siècle. Les mouvements fascistes des années 30 en constituent l'exemple type. Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'homme fort du régime, Phibun Songkhram, a semblé jongler pendant un moment avec un modèle de ce genre pour l'État thaïlandais. Et on a assisté à un regain de ce type de mobilisation dans les années 70, avec des mouvements comme celui des « Scouts de village ». Toutefois, il ne s'agit pas ici de s'attarder sur ces dangereuses excroissances, mais plutôt de dégager les causes de cette faiblesse des mouvements auto-organisés en général, et en particulier dans les campagnes. On a bien assisté à l'éclosion dans le Nord d'une Fédération des paysans thaïlandais dans les années 1970, mais ce mouvement s'est désagrégé, entre autres sous les coups de la répression (l'assassinat d'un grand nombre de ses dirigeants par des inconnus, manifestement de mèche avec la police).

C) À cause, entre autres, des deux facteurs qui précèdent, l'État bureaucratique a eu tendance à opérer selon des modes relevant d'une «culture» politique plus ancienne. Les rapports de clientélisme jouent ici un rôle important. C'est-à-dire que les gens de plus basse condition s'attachent à un homme fort occupant une position-clé et lui fournissent leur soutien en échange de sa protection et de ses faveurs. Le système militaro-bureaucratique tend à être dominé par les clans et les factions, l'interaction et les rivalités entre ces réseaux de loyauté traversant et parfois même neutralisant les chaînes d'autorité rationnelles du modèle « weberien ». Pire encore, pendant l'après-guerre, le secteur des affaires en pleine croissance a été partiellement intégré au système des clans. Par exemple, des généraux ont été nommés sur des conseils d'administration et ont partagé les profits en échange de diverses formes d'aide gouvernementale, de contrats, etc., octroyés aux firmes concernées. Les imperfections du système politique commencent à prendre leur revanche sur la structure même de l'État moderne.

Il y a quelque chose d'encore plus déterminant, dans la perspective de la présente étude, et c'est le rapport au pouvoir — État et milieu des affaires — chez ceux qui forment la base de la société thaïlandaise, rapport qui tend à emprunter le même modèle patron-client. Voilà un phénomène qui freine sérieusement le développement démocratique. Nous y reviendrons plus loin.

On comprend, dans ces circonstances, qu'il ait été difficile d'implanter un système constitutionnel démocratique et représentatif. À partir de 1932, les constitutions se sont succédées à un rythme rapide pour être chaque fois renversées par un coup d'État. Le fait que leur mise au rancart ait rarement suscité de protestations montre à quel point les principes de légitimité démocratique sont mal implantés dans la société en général — du moins jusqu'à tout récemment, car la période qui a suivi mai 1992 a vu éclore de nouveaux signes très prometteurs. Mais la résurgence continuelle de ces constitutions montre que le constitutionnalisme démocratique possède quelque chose qui empêche un État bureaucratique dominé par des clans et semi-corrompu de se perpétuer en toute tranquillité.

1.2 Les modèles de légitimité

Nous tenterons plus loin, en troisième partie, d'identifier quelles sont les forces qui font pression dans l'un et l'autre sens. Mais nous allons d'abord, à titre préliminaire et pour nous mettre en contexte, dire un mot sur les modèles de légitimité qui sont répandus dans la société thaïlandaise contemporaine.

Voyons d'abord les modèles de légitimité « internes » , ceux qui sont issus de la tradition thaïe. Il en existe un qui est très influent et très ancien, et c'est le modèle paternaliste : un personnage puissant au sommet de la hiérarchie protège et aide ceux qui occupent une place inférieure et peut en retour compter sur leur travail et leurs ressources. Selon certains, ce modèle remonterait très loin dans l'histoire des Thaïs, et même avant qu'ils ne s'établissent sur le territoire qui constitue aujourd'hui la Thaïlande[1]. Mais cette notion a été renforcée par deux grands modèles de la culture

1 Voir à ce sujet **Thailand**, de David K. Wyatt, Yale University Press, 1984, chapitre 1.

d'élite qui ont façonné le développement de l'État thaïlandais. Il s'agit d'une part du royaume cosmique hindouiste, dans lequel le monarque doit mettre le monde terrestre, par l'intermédiaire de rituels, en harmonie avec le cosmos. Les cérémonies issues de cette tradition sont encore aujourd'hui exécutées par les monarques thaïlandais. Le second modèle, c'est la notion bouddhiste qui veut que le monarque ait pour tâche d'instaurer le dharma dans le monde[2].

Toutes ces représentations traditionnelles se rejoignent au sein d'un modèle paternaliste, dans lequel le pouvoir se concentre au sommet de la hiérarchie. Mais ce modèle comporte en filigrane une notion de réciprocité. L'homme fort gouverne, mais son pouvoir, son administration, sont censés apporter des avantages. L'autorité ne vient pas de la base, mais il existe une certaine notion de limite permissible.

Dans quelle mesure ces images du passé restent-elles encore vivantes aujourd'hui ? Il est bien entendu difficile de répondre précisément à ce type de question. Il semble toutefois que ce modèle « hiérarchique-réciproque » conserve encore son sens pour les Thaïlandais contemporains, mais sous deux registres différents.

Il y a tout d'abord le registre « amoral » , celui qui fait que les gens savent « comment ça marche » , la manière dont les choses se font habituellement, que cela plaise ou non. On pourrait dire qu'un grand nombre de Thaïlandais s'ajustent encore fort bien au système de clientélisme, parce qu'à leurs yeux, « c'est comme ça que ça marche ». Être un client n'a rien de déshonorant. Il existe plutôt, comme l'ont noté certains anthropologues[3], une fragmentation entre la sphère des relations intimes, humaines, identitaires, fondées sur le partage, et une sphère « extérieure » où chacun fait affaire avec un pouvoir amoral. Cette dualité existe dans la religion thaïe avec la distinction entre l'univers du Bouddha et des Thewada (les dieux) d'une part, dont on peut solliciter la bienveillance, et de l'autre les rapports avec les esprits (phii), qui fonctionnent plus franchement sur le mode contractuel et se montrent parfois même hostiles[4].

Dans la mesure où le rapport de pouvoir s'inscrit dans ce registre « amoral » , il est alors possible de s'y ajuster comme à quelque chose de normal. Mais la limite, ici, c'est que ce rapport ne peut être ni sacralisé ni légitimé. Il est admis qu'un client peut se désengager vis-à-vis d'un patron qui ne « livre pas la marchandise » . Bien entendu, cette possibilité a des limites : personne ne peut se « désengager » du contrôle de l'État bureaucratique, pas plus, bien souvent, qu'on peut se soustraire au pouvoir d'un usurier. Mais dans ce registre « amoral » , le pouvoir ne peut guère prétendre à une quelconque légitimité.

Mais il existe un autre registre, dans lequel le pouvoir est perçu sous le signe de la moralité et de la bienveillance. Ce registre ne se limite pas simplement au cadre de la famille ni même du village, renvoyant de ce fait tout ce qui leur est extérieur à la sphère du pouvoir amoral. Dans ce cas, c'est plutôt l'État lui-même qui est conçu comme une communauté morale, comme dans les représentations bouddhistes de la royauté, le cakkavatti et le dharmaraja[5].

Là encore, le modèle peut aller dans deux directions. D'un côté, on peut invoquer cette conception moraliste du pouvoir pour mobiliser l'appui populaire à un régime hiérarchique. C'est ce qu'a fait le maréchal Sarit après 1957, quand il s'est mis à militer pour que le roi retrouve le rôle plus important qu'il jouait auparavant. Le pouvoir bureaucratique était alors censé se fonder sur la notion d'autorité bienveillante exercée au sommet. Mais ces conceptions dharmiques peuvent aussi être invoquées pour délégitimiser un pouvoir qui a outrepassé les limites de la bienveillance.

---

2 Voir **World Conqueror and World Renouncer**, de S.J. Tambiah, Cambridge University Press, 1976.

3 Voir **Everyday Life in Thailand**, de Niels Mulder, Bangkok, éditions Duang Kamol, 1985.

4 Voir **Buddhism and the Spirit Cults in North-East Thailand**, de S.J. Tambiah, Cambridge U.P., 1970.

5 Le cakkavatti (cakravarti), « celui qui tourne la roue » du Dharma, est l'une des images du souverain dans la tradition centrée sur l'empereur Asoka: un monarque qui réalise ainsi concrètement le dharma devient un dhammaraja (dharmarāja).

Les événements des années 70 illustrent à quel point cette conception peut servir deux desseins différents[6]. En 1973, lors des manifestations étudiantes d'octobre, la junte au pouvoir a perdu sa légitimité aux yeux des gens, entre autres à cause de la violence de sa réaction initiale à ce mouvement. Il fut alors possible pour le roi, représentant de la légitimité suprême, d'« inviter » les chefs de la junte à quitter le pays, consacrant ainsi le renversement de la dictature. Le roi a de nouveau joué un rôle similaire en mai 1992, après la répression violente des manifestations par le gouvernement de Suchinda.

Mais c'est aussi au cours des années 70 qu'on a pu voir l'autre utilisation du modèle, lorsque le slogan « Notre Nation, notre Roi et notre Religion » est devenu le cri de ralliement de groupes d'extrême-droite qui attaquaient les démocrates et les militants radicaux. Ce mouvement de réaction a culminé avec le coup d'État d'octobre 1976, qui a encore une fois relégué la constitution démocratique aux oubliettes. En d'autres mots, la conception de l'État comme communauté morale a été invoquée pour stigmatiser et finalement réprimer toute dissidence, attribuée à des éléments déloyaux et étrangers.

Il est clair que les conceptions traditionnelles de l'ordre et du pouvoir peuvent être utilisées dans trois sens plutôt différents : une conception amorale, illustration de l'adage «c'est comme ça que marchent les choses »; les deux autres sont morales, mais si l'une pose des limites au pouvoir, l'autre peut en revanche être invoquée pour réprimer les dissidents[7].

Dans une perspective démocratique, lequel de ces registres est souhaitable ? Ne vaut-il mieux pas espérer, dans l'intérêt de la démocratie, voir cet ensemble de représentations s'effacer de l'esprit des Thaïlandais ? À notre avis, cela n'est guère réaliste; et nous nous demandons au contraire si c'est souhaitable. Déraciner des représentations de l'ordre aussi profondément ancrées dans l'esprit d'un peuple, ce n'est pas lui offrir un destin humain. Ce qu'il faut plutôt espérer, c'est que ces images propres à la culture thaïe évoluent de manière à offrir un contexte favorable à la démocratie et au respect des droits de la personne.

De ce point de vue, il semble qu'il faille favoriser le troisième registre. La conception « amorale», si elle devient prédominante, ne peut que générer une masse de citoyens désabusés qui considèrent le pouvoir comme un terrain neutre à se disputer. Aucune vie démocratique ne peut s'épanouir sur ce terrain. Quant au mode répressif du registre moral, il se situe de toute évidence aux antipodes de la démocratie. Mais la conception de la légitimité traditionnelle qui valorise la notion de bon gouvernement a de bonnes chances d'évoluer dans un sens démocratique. Elle semble, notamment, condamner le recours inutile à la violence. Il est clair que cette vision des choses a contribué à discréditer le pouvoir de la junte en 1973, et celui de Suchinda en 1992. Mais c'est aussi un aspect central du mode de pensée démocratique (du moins dans ses formes « constitutionnelles », non jacobines). La démocratie est aussi un régime de transitions pacifiques. Dans de nombreuses sociétés, à cause de l'érosion des conceptions hiérarchiques de la légitimité, la démocratie de-

---

6 On trouvera une analyse de ce phénomène dans **Thailand: Society and Politics**, de John Girling, Cornell University Press, 1981, pp. 154-7; dans « Legitimation and Rebellion: Thailand's Civic Religion and the Student Uprising of October, 1973", in Bardwell L. Smith, ed., et dans **Religion and Legitimation of Power in Thailand, Laos, and Burma**, Chambersburg, PA: Anima Books, 1978. Franck Reynolds analyse l'utilisation par les manifestants étudiants des symboles « la Nation, la Religion et la Monarchie »

7 L'existence de ces trois « registres » permet d'expliquer ce qui peut sembler paradoxal. Comment pouvons-nous concilier le fait que des gens occupant des positions de pouvoir dans la société thaïe recourent souvent à la violence et s'en tirent à bon compte, malgré la force supposée de ces modèles traditionnels de légitimité ? Ces derniers seraient-ils inopérants ?

Mais les cultures s'avèrent plus complexes que ça. Dans le registre « amoral » , la violence des puissants peut sembler inéluctable, relever du « c'est comme ça » . Dans le registre moral, en revanche, cette violence délégitimise ceux qui l'emploient. La nécessité d'une conjontion de plusieurs facteurs — leadership et mobilisation — pour rendre le deuxième registre opérant, n'enlève en rien de sa force à ce modèle de légitimisation. La réaction aux événements de mai 1992 prouve sa solidité et sa permanence dans la société thaïlandaise. Nous y reviendrons en troisième partie.

meure la seule voie pacifique d'attribution du pouvoir, et ce n'est pas là le moindre de ses attraits aux yeux des gens[8]. On peut dire que c'est *ce qui est en train de se passer* en Thaïlande aussi. Bien sûr, en concevant la démocratie par dessus tout comme un régime de transitions pacifiques, nous rejoignons le concept d'ashima développé par un courant influent du bouddhisme contemporain. Nous y reviendrons à la fin de la troisième partie.

Mentionnons d'ailleurs, en passant, une autre caractéristique de cette application positive des notions traditionnelles de légitimité propres au bouddhisme thaï. C'est celle qui donne un rôle potentiellement important à des gens «de mérite», qui sont investis d'une grande autorité morale qui peut éventuellement devenir politiquement influente et positive. Pensons par exemple à ce qui s'est passé après la chute de la junte en 1973, lorsque le roi a nommé Sanya Thammasak, alors recteur de l'université Thammasat, au poste de premier ministre. Il y a dans l'autorité morale une possibilité de levier démocratique qu'il ne faut pas négliger.

En troisième partie, quand nous analyserons la sphère publique, nous reviendrons sur ces modèles de légitimité et sur la façon dont ils peuvent évoluer dans un sens favorable à la démocratie.

1.3 Les symboles de la hiérarchie

Mais outre ces modèles de légitimité politique, il existe aussi en Thaïlande des représentations de la hiérarchie profondément ancrées et d'anciennes conceptions de la communauté qui peuvent avoir d'importantes conséquences pour les droits humains et le développement démocratique.

La pléthore de mots utilisés pour désigner le pronom « je » est l'une des énigmes les plus étonnantes dans la société thaïe. Il n'existe pas une seule et unique façon de dire ou d'écrire « je » , mais une multiplicité d'expressions qui seront utilisées en fonction de la relation entre le sujet qui parle ou écrit et son interlocuteur, et du milieu auquel il ou elle appartient. Si on y regarde de plus près, il semble exister au moins 25 manières de dire ou d'écrire « je » , depuis les expressions très polies comme « Krapom » , « Dichan » et « Kaprachao » jusqu'à des termes beaucoup moins révérencieux comme « Koo » , « Ka » ou « Oua » . Ces nuances en disent long non seulement sur la complexité de l'éthymologie et de la philologie thaïes, mais aussi sur la société extrêmement hiérarchisée qui existe encore aujourd'hui. Et ceci, même si plus de 90 % des Thaïlandais ont accès à l'instruction et que leur pays connaît un taux de croissance économique très élevé (environ 8 % du PIB par année).

La personne scolarisée appartenant à un certain milieu est censée savoir exactement et naturellement quel « je » utiliser dans tel ou tel contexte. Si elle se trompe, si elle emploie une forme trop polie ou trop grossière du pronom, elle perdra automatiquement une part de son statut social de personne cultivée aux yeux de son interlocuteur, et sera culturellement « recatégorisée ».

Cet exemple montre dans quel contexte sociétal s'inscrivent les problématiques de la démocratie et des droits humains en Thaïlande. Fondamentalement, la société thaïe demeure très hiérachique et très stratifiée, les instances décisionnelles et les institutions connexes étant par nature très « pyramidales » . Même si la monarchie absolue a été abolie en 1932 et que pour la première fois dans l'histoire, la Thaïlande s'est dotée d'une constitution, il n'y a pas eu de saut quantique entre l'absolutisme et un régime participatif. Les vents démocratiques de changement ont été étouffés et n'ont pas pu changer les multiples normes sociales qui étaient et demeurent féodales, paternalistes et autoritaires.

Depuis lors, quand la concentration du pouvoir et de la richesse s'est déplacée, elle a oscillé entre différentes élites privilégiées — principalement urbaines et centralisées, parfois avec leurs

8 Ironiquement, cette idée est à l'opposé de la conception qui régnait à la fin du XVIIIe siècle, et qui voyait dans la démocratie une menace de désordres et de violence. Ce n'est pas tant que nos ancêtres se soient trompés. Nous aussi avons changé.

cohortes au sein des localités — plutôt que de gagner la masse de la population qui vivait et vit encore dans les zones rurales.

Les acteurs-clés de l'arène politique depuis cette année déterminante que fut 1932 ont été la plupart du temps non pas des civils, mais des militaires. L'armée et les bureaucrates ont joué un rôle décisif en circonscrivant ou en élargissant leur énorme base de pouvoir dans le pays, comme en témoignent les 22 coups d'État ou tentatives de coup d'État organisés par des membres de l'armée depuis 1932. Le plus récent date de 1991, quand le gouvernement démocratiquement élu de Chatichai Choonhavan a été renversé par un Conseil National de maintien de la paix auto-proclamé, c'est-à-dire une junte militaire. Mais en 1992, les forces démocratiques se sont mobilisées pour écarter l'armée et ses alliés du pouvoir, à tout le moins temporairement.

Si cette combinaison d'autoritarisme et d'élitisme a gravement hypothéqué la recherche d'un sens à la démocratie et aux droits humains au cours de l'histoire thaïlandaise, d'autres « ismes » ont empêché la démocratie et le respect des droits de la personne de progresser dans ce pays. Le paternalisme constitue un facteur-clé qui a pendant longtemps façonné les rapports entre hommes et femmes, entre adultes et enfants. Il existe un dicton thaïlandais qui dit : « Les hommes sont les pattes avant de l'éléphant[4] ; les femmes en sont les pattes arrière »[9]. Ceci a fait que pendant des siècles et encore aujourd'hui, les femmes ont eu un statut inférieur à celui des hommes ; elles sont censées obéir aux hommes[4]. Même si à l'heure actuelle, l'image de la ménagère docile qui obtempère sans broncher aux ordres de son mari est en train de changer radicalement, bien des vestiges de paternalisme entravent encore les revendications en faveur de l'égalité et de la non-discrimination entre les sexes ; ces obstacles sont à la fois « de jure » et « de facto » et nous les examinerons plus en détail à la fin de cette étude. Qu'il suffise de noter ici que le pari que cette société doit relever, c'est de redéfinir la démocratie non seulement pour y intégrer la dimension «électoraliste» du droit de suffrage et de l'accès aux institutions gouvernementales, mais aussi la démocratie entre les sexes.

Même chose en ce qui regarde les rapports adultes-enfants. Comme ailleurs, ces rapports procèdent encore en grande partie du vieil adage voulant que « les enfants il faut pouvoir les voir, mais pas les entendre » . En même temps, bien des parents considèrent leurs enfants comme leur propriété et non comme des sujets disposant de leurs propres droits, indépendamment des droits parentaux. Le paternalisme qui imprègne ce type de perceptions culturelles a eu un autre effet pervers, dans un contexte de désintégration du noyau familial qui fait qu'un nombre plus grand d'enfants sont chassés du foyer pour des raisons socio-économiques. « Enfants à vendre » : ce phénomène est devenu courant dans plusieurs régions du pays où la fièvre consumériste, combinée à l'éclatement et l'effondrement de la famille, entraîne la dégradation des valeurs familiales et fait que les enfants sont traités comme des objets de profit plutôt que comme des sujets disposant de leurs droits propres[10]. Le développement effréné de la prostitution enfantine et de l'exploitation du travail des enfants est un phénomème notoire.

Le «nationalisme», sous la forme outrancière qu'il a longtemps connue, est un autre «isme» dont il faut tenir compte quand on cherche à dégager les perspectives de la démocratie et des droits de la personne en Thaïlande. Depuis 1932 jusqu'aux années 70, notamment, la patrie a constitué le cri de ralliement utilisé par un grand nombre de clans militaires et de bureaucrates pour affermir leur pouvoir sur la population. Cette idéologie a eu trois effets particulièrement insidieux. Tout d'abord, elle a donné lieu à l'adoption d'une multiplicité de lois et de politiques dirigées contre les dissidents, en particulier ceux qui étaient étiquetés communistes. Parallèlement, elle a donné plus de force à l'argument de la « sécurité nationale » invoqué par divers éléments autoritaristes pour

9 **Women's Development in Thailand**, de V. Muntarbhorn. Bangkok: Commission nationale de la condition féminine. 1985. p.11.

10 Les rapports de l'ONU ont abondamment traité du problème du commerce des enfants en Thaïlande. Dans **Sale of Children**, V. Muntarbhorn en fait une évaluation plus récente. UN Doc. E.CN.4.1994.84 (janvier 1994).

réprimer les groupes de pression démocratiques s'opposant à leur pouvoir, même s'il s'agissait d'un argument fictif employé à des fins de propagande.

Deuxièmement, ce nationalisme outrancier a fait en sorte que dans bien des milieux de la société thaïlandaise, on considère que les droits de la personne ne concernent que les droits des Thaï, et non ceux des étrangers (comme les réfugiés) et des personnes incapables de prouver qu'elles sont de nationalité thaïlandaise même si elles sont nées en Thaïlande (c'est le cas de diverses communautés montagnardes). L'ultra-nationalisme risque d'alimenter un autre « isme », à savoir cette myopie politique qu'on appelle le « chauvinisme ». Comme on le verra plus loin, cette mentalité chauvine va souvent teinter les grandes prises de décisions relatives aux questions démocratiques et aux droits humains. La démocratie et les droits de la personne sont perçus à travers le prisme des normes nationales, thaïes bien entendu, et non pas traités dans le cadre de la mondialisation de la démocratie et de l'universalité des droits humains.

Troisièmement, ce nationalisme a pendant longtemps alimenté un sentiment de méfiance envers les minorités et une réticence, en particulier au sein de la bureaucratie thaïe, à reconnaître qu'il existe des peuples autochtones en Thaïlande, en dehors des gens catégorisés comme Thaïs. Ce phénomène s'explique en partie par le désir de créer un État intégrateur plutôt qu'un État fondé sur un pluralisme de différentes cultures dans la société thaïe. C'est pourquoi on a sporadiquement assisté à des heurts entre les autorités et certaines minorités, en particulier les musulmans qui peuplent la région méridionale du pays jouxtant la Malaisie, en ce qui regarde diverses traditions socio-culturelles et aspirations politiques. Sur un autre front, alors que certaines sources extérieures ont voulu catégoriser les tribus montagnardes du Nord comme des peuples autochtones, les dirigeants thaïlandais ne partagent pas ce point de vue.

Ce scénario appelle tout naturellement la question suivante : quel sens les commentateurs et les cercles gouvernementaux et autres ont-ils donné aux termes « démocratie » et « droits de la personne » en Thaïlande ?

Comme nous l'avons déjà mentionné, le mot « démocratie » —*Prachathipathai* en langue thaïe — a été employé par bien du monde dans un sens « électoraliste », à savoir l'organisation d'élections et l'accès aux institutions publiques, essentiellement le Parlement. À l'école primaire et secondaire, on insiste beaucoup pour enseigner aux élèves les fonctions du Parlement, la constitution et la participation des citoyens aux scrutins nationaux.

Le débat actuel sur la démocratie a été élargi et s'y articule maintenant la notion de décentralisation, en particulier aux échelons provincial et local. On peut appliquer deux critères pour l'évaluer. Tout d'abord, dans quelle mesure peut-on donner plus de pouvoir aux institutions et aux dirigeants locaux de manière à ce qu'ils puissent décider de l'utilisation des ressources locales et des projets locaux à privilégier, sans avoir à attendre le feu vert des autorités centrales ? Ensuite, dans quelle mesure les gouverneurs provinciaux peuvent-ils se faire directement élire par la population des provinces ? Il s'agit dans les deux cas d'enjeux hautement politisés, et vu la nature de l'administration actuelle qui est fondée sur une coalition de partis politiques qui ont des conceptions divergentes de la décentralisation, rien ne bouge sur ces deux dossiers.

Il convient de noter, parallèlement, que le gouvernement thaïlandais a participé à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de juin 1993 et adopté la Déclaration et le Programme d'action de Vienne sur lesquels a débouché cette conférence, et qui définit ainsi la démocratie :

«La démocratie est fondée sur la volonté, librement exprimée, du peuple qui détermine le système politique, économique, social et culturel qui sera le sien et sur sa pleine participation à tous les aspects de la vie de la société[11].»

En passant, on peut noter que lors de la préparation de la Conférence mondiale, les organismes non gouvernementaux thaïlandais et leurs partenaires de la région Asie-Pacifique ont adopté la

11 Nations Unies, **Déclaration et Programme d'action de Vienne**. New York: ONU, 1993; paragraphe 8

Déclaration non gouvernementale de Bangkok sur les droits de la personne (1993), qui précise dans ces termes le sens de la démocratie :

«La démocratie est plus qu'un processus légaliste ou formel. Elle signifie plus que le dépôt rituel d'un bulletin de vote dans l'urne lors d'un scrutin uni- ou multipartite. La véritable démocratie implique la participation démocratique du peuple à tous les niveaux, de manière à ce qu'il ait son mot à dire dans les discussions qui déterminent comment il est gouverné.

Les formes qu'elle doit prendre, c'est la prise en charge du peuple par lui-même et sa participation à la base et aux autres niveaux par l'intermédiaire de mécanismes et d'institutions ouverts et responsables, à l'échelle tant locale que nationale. La démocratie exige une bonne gérance des affaires publiques (le «bon gouvernement»), l'absence de toute corruption et le fait que l'État et les autres autorités rendent des comptes à la population. Elle implique la protection et la participation des groupes qui ne font pas partie de la majorité, à savoir les minorités et les groupes marginalisés ou exclus. Elle est indissociable de toute la question de l'accès à la terre et de la justice sociale pour les communautés rurales et les autres groupes désavantagés.

La démocratie est un mode de vie ; elle pénètre tous les aspects de la vie humaine — au foyer, en milieu de travail, dans les collectivités locales et ailleurs. Elle doit être encouragée et garantie dans tous les pays[12].»

Cette définition plus large de la démocratie proposée par le secteur non gouvernemental englobe, en les induisant, les notions de démocratie dans les rapports hommes-femmes, de droit des enfants à la participation, et de décentralisation aux échelons local et provincial.

Si on regarde à présent le terme «droits de la personne», l'équivalent en thaï — *Sithi-manusyachon* — pourrait se traduire grosso modo par «droits des êtres humains»[13]. Le terme lui-même est une innovation récente qui a fait sa marque, de toute évidence, lorsque la Thaïlande est devenue membre des Nations Unies dans les années 40 ; la Charte des Nations Unies réfère spécifiquement à la nécessité de promouvoir les droits de la personne. Dans le passé, on utilisait en Thaïlande le mot « droits » plutôt que l'expression « droits de la personne » ou « droits de l'homme ». Avant 1932, sous la monarchie absolue, le mot « droits » apparaissait dans diverses lois relatives à la propriété : le droit d'une femme aux biens matrimoniaux, par exemple, ou celui d'une esclave vis-à-vis de son enfant. Ce terme était employé en rapport avec des questions de propriété dans le cadre de relations entre particuliers, et non pas pour défendre un droit face à l'État.

Au niveau national, la Constitution thaïlandaise est de toute évidence le point de référence majeur en ce qui regarde le terme «droits de la personne». Mais c'est une référence trompeuse ; on aurait pu s'attendre à ce que les « droits de la personne » figurent dans cet instrument juridique, mais il n'en est rien. C'est le terme «droits», plutôt que «droits de la personne», qui a réussi à se faufiler dans la constitution nationale. Et il y a une différence fondamentale entre les deux. Si les «droits humains» ou «droits de la personne» reconnus internationalement couvrent les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sans égard à la race ou aux origines, le mot «droits» dans la constitution thaïlandaise ne recouvre que les droits des nationaux. Et on retrouve cet emploi dans les quinze constitutions promulguées entre 1932 et 1994. Dans la première constitution de 1932, un article énonçait les «droits et devoir des Siamois». Dans la constitution actuelle adoptée en 1991, on retrouve un article similaire sur les «droits et devoirs des Thaïlandais»[14].

---

12 **Our Voice**, Bangkok: Asian Cultural Forum on Development, 1993, p.202.

13 Voir à ce sujet **To Human Rights! Rights or Duties in Contemporary Thailand?**, sous la direction de W. Jamnamwej et V. Muntarbhorn, Bangkok: Université Chulalongkhorn, 1992 (en thaï).

14 Constitution du royaume de la Thaïlande, 1991, Bangkok: Bureau du Conseil juridique, 1992. On compte à ce jour 15 constitutions en Thaïlande, y compris les constitutions provisoires: 1932, 1932, 1946, 1947, 1949, 1952, 1959, 1968, 1972, 1974, 1976, 1977, 1978, 1991, 1991.

Cette référence aux droits des Thaïlandais dénote une vision plutôt chauvine des choses qui diffère de la conception internationale des droits humains selon laquelle il faut défendre les droits de toutes les personnes sans distinction.

Cela ne signifie pas que les droits humains ne soient pas légalement protégés en Thaïlande. Il existe diverses lois et politiques qui protègent toutes les personnes sur le territoire thaïlandais, quelle que soit leur nationalité. Ce sont entre autres le Code civil et le Code commercial, le Code de procédure civile, le Code criminel et le Code de procédure pénale. Ironiquement, ces codes ont procuré des garanties plus durables, en ce qui regarde les droits de la personne, que n'a pu le faire la Constitution. Si les constitutions vont et viennent, et sont généralement réécrites à la suite de coups d'État, les codes pour leur part sont restés un bastion à l'abri de ces derniers, même s'ils ont été à de multiples reprises modifiés depuis le tournant du siècle.

Tout discours sur les « droits humains » risque en outre d'être bancal, dans la société thaïlandaise, à moins de garder à l'esprit la référence fréquente à la notion de « devoir ». Quand on examine le contenu des informations transmises aux élèves des écoles, on y trouve souvent mention du devoir de payer ses impôts, du devoir d'aviser les autorités de toute naissance ou décès, du devoir de faire son service militaire, etc.[15]. En revanche, l'information concernant la manière de protéger ses droits et les ressources à contacter en cas de violation de ces droits, semble bien maigre. Cet exemple montre quel état d'esprit on inculque aux élèves dès le plus jeune âge, à savoir une attitude d'obéissance et de soumission vis à vis de l'État, de la famille, de la communauté, plutôt qu'un esprit critique capable d'analyser et de contester les actions de l'État et d'autres groupes de pouvoir susceptibles de violer les droits de la personne.

Cette préséance des devoirs sur les droits figure en toutes lettres dans la constitution actuelle. L'article sur les « droits » est suivi d'un article sur les « devoirs » des citoyens qui reconnaît à l'État une grande latitude pour limiter l'exercice de ces droits. On y trouve aussi une disposition générale qui limite l'exercice des droits. En vertu de l'article 49 de la Constitution, les droits énoncés ne peuvent être exercés s'ils desservent les intérêts de l'État ou nuisent à la religion (bouddhisme), à la monarchie ou à la Constitution.

Pour résumer, disons qu'il est illusoire de chercher à faire inscrire les droits de la personne dans la loi suprême du pays —la Constitution — précisément parce que la Constitution thaïlandaise ne constitue pas un contrat social entre l'État et ses ressortissants. Elle ne repose pas sur le principe de l'universalité des droits humains, tel qu'il figure dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains. C'est plus un **instrument d'État**[16] qui représente les courants politiques à l'oeuvre et qui porte inévitablement la marque de ses géniteurs, amateurs de coups d'État. Elle se rapporte plus aux fonctions gouvernementales, à savoir les relations entre le Parlement, l'Exécutif et le Judiciaire, dans un contexte déterminé par un facteur jamais spécifié — l'armée et la bureaucratie — qu'aux droits et libertés qui impliquent une responsabilisation de l'État et des autres groupes de pouvoir existant dans la société. Il faut par conséquent chercher ailleurs si on veut que les droits de la personne deviennent une réalité concrète.

Cet autre horizon, on le retrouve en particulier dans l'émergence des organismes non gouvernementaux durant les trente dernières années, et celle d'une presse influente qui aborde la question des droits humains au sens des normes universelles, et non dans un esprit chauvin. On a pu voir en particulier ce courant d'opinion à l'oeuvre en 1993, lorsque ce secteur s'est réuni pour adopter la Déclaration non gouvernementale de Bangkok sur les droits de la personne, afin de proposer une vision alternative à celle des gouvernements. Cette déclaration traduit une vision plus universaliste des droits humains :

---

15 Voir « Education on Rights and Duties in Thailand » , de V. Muntarbhorn, in **To Human Rights! Rights or Duties in Contemporary Thailand?**, op. cit., pp. 224-231.

16 En français dans le texte.

«Les normes universelles des droits humains sont enracinées dans de multiples cultures. Nous affirmons le principe de l'universalité des droits humains qui assure la protection de tous les êtres humains, y compris certains groupes comme les femmes, les enfants, les minorités et les peuples autochtones, les travailleurs et travailleuses, les réfugiés et les personnes déplacées, les personnes handicapées et les personnes âgées. Tout en défendant le pluralisme culturel, nous estimons que les pratiques culturelles qui dérogent aux droits humains universellemer.t reconnus, y compris les droits des femmes, ne doivent pas être tolérées.

Les droits humains étant une préoccupation universelle et ayant une valeur universelle, la défense et la promotion de ces droits ne peuvent pas être considérées comme des activités qui empiètent sur la souveraineté nationale[17]*.»*

1.4 L'INFLUENCE DES MODÈLES ÉTRANGERS

Parallèlement aux conceptions traditionnelles du pouvoir d'État et de la hiérarchie, il existe aussi des modèles exogènes de légitimité, importés de l'extérieur. Déjà au XIXe siècle, la notion de «modernité» comme modèle de société fonctionnelle, économiquement développée, capable de s'organiser militairement et bureaucratiquement, exerçait un puissant attrait sur les élites thaïes, et le roi était loin d'y échapper. Cette image était liée à l'idée d'un droit «civilisé» répondant aux normes internationales d'ordre et d'équité — bien que cette idéal ait été en partie imposé de l'extérieur par la nécessité pour la Thaïlande d'éviter l'imposition de droits extra-territoriaux pour les sujets de la puissance coloniale, à cause du caractère soi-disant aléatoire de l'administration de la justice thaïlandaise.

Aucun pays n'échappe à l'influence puissante des normes « internationales » en vigueur, en particulier sur ses élites. Les normes des pays qui semblent capables d'acquérir une grande puissance économique et militaire, jouissent d'une bien plus grande autorité. En général, les normes internationales ont pris trois couleurs durant le XXe siècle. Pendant une période, bien des gens pensaient que les régimes autoritaires étaient la clé de l'avenir. Cette idée a atteint son apogée dans les années 30, et n'a pas été sans effet sur la politique thaïlandaise, en particulier sous le règne de Phibun. Ensuite, il y a eu la forte pression des régimes léninistes. Si ce courant a touché certains groupes de la société thaïlandaise, il a surtout servi de prétexte ou de motif pour maintenir un régime autoritaire au nom de la lutte contre le péril communiste.

Nous avons atteint aujourd'hui un stade (qui ne durera pas forcément éternellement, quoique l'on puisse dire sur la « fin de l'histoire ») où les régimes démocratiques constitutionnels semblent les plus solides et les meilleurs garants de la prospérité et de la stabilité. La modernité, sous ses deux facettes, va de toute évidence attirer un grand nombre de Thaïlandais. Les valeurs d'efficience, de puissance, de croissance économique qu'elle véhiculait au départ et qui se traduisent d'elles-mêmes dans les valeurs technocratiques, sont plus fortes que jamais. Mais son autre facette, à savoir la nécessité d'un ordre constitutionnel, gagne elle aussi du terrain. Elle attire les gens parce qu'ils craignent de payer cher le fait de rester à l'écart d'un consensus mondial, mais elle est aussi intériorisée comme une norme souhaitable dans la vie de chacun.

Par conséquent, outre le pouvoir persistant des représentations traditionnelles, la légitimité pour certains est associée à l'efficacité et la croissance ; pour d'autres (qui sont parfois les mêmes), elle est liée au constitutionnalisme démocratique. Il reste à savoir quel est l'impact concret de ces divers modèles. C'est ce que nous allons essayer d'évaluer dans les pages qui suivent.

17 **Our Voice,** op. cit., pp. 199.

Les dimensions du développement démocratique

Le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, de Montréal, a défini quatre dimensions qui servent d'indicateurs pour évaluer la situation des droits de la personne et l'état de la démocratie dans un pays : il s'agit de la sécurité de la personne, des droits relatifs au bien-être social, de l'absence de discrimination et de la possibilité pour chacun de participer à la vie sociale et politique à tous les niveaux (voir page v). Mais ces quatre dimensions ne sont pas des tiroirs étanches. Si on les appelle « dimensions », c'est justement pour souligner à quel point elles sont interdépendantes. Le droit formel à la participation politique, par exemple, risque de n'avoir aucun sens en l'absence de sécurité de la personne ; sa portée peut se réduire à une peau de chagrin dans une société où la discrimination est endémique ; il peut sembler presque totalement dépourvu de sens quand les besoins sociaux les plus élémentaires ne sont pas satisfaits. Si on regarde les choses sous un angle différent, on se rend compte que le droit politique de participer à la vie publique peut donner aux gens les moyens de transformer leurs conditions sociales et économiques et d'éradiquer les formes de discrimination dont ils sont victimes. Et ce n'est là qu'un exemple des liens que l'on peut établir entre ces quatre dimensions.

Dans l'analyse de la société thaïlandaise qui suit, nous aborderons chacune de ces dimensions séparément, sans pour autant perdre de vue leurs rapports réciproques, auxquels nous ferons continuellement référence. Nous avons structuré la présente étude selon le plan suivant :

Nous commencerons par une brève introduction, dans laquelle nous présenterons les différentes conventions relatives aux droits humains, l'attitude de la Thaïlande face à ces traités, ainsi que l'arsenal (passablement incomplet) d'instruments dont dispose cet État pour appliquer ces conventions. Nous enchaînerons ensuite en traitant de façon systématique chacune des quatre dimensions ci-haut mentionnées : une analyse empirique du bien-être social et du développement, suivie d'une section plus longue sur la non-discrimination, d'une brève analyse de la situation de la sécurité de la personne et, pour finir, un long chapitre sur le développement démocratique, dans lequel nous traiterons des droits à la participation dans leur sens le plus large (Partie III) en soulignant les multiples inter-relations existant entre les différentes dimensions du développement démocratique.

Il existe un excellent indicateur pour évaluer dans quelle mesure un pays reconnaît l'universalité des droits humains : il suffit de regarder quels instruments internationaux il a signés. À cet égard, la performance de la Thaïlande laisse passablement à désirer ; sa politique relève plus d'un souci de démarcation que d'un désir d'adhésion.

En 1948, la Thaïlande a voté en faveur de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais elle n'a depuis lors guère manifesté d'empressement à adhérer aux autres instruments internationaux, en particulier les conventions et traités relatifs aux droits de la personne. Elle n'a pas adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ni au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ni au Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces instruments adoptés en 1966 constituent, avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte internationale des droits de l'homme, principal pôle de référence de tout le répertoire des droits de la personne[0]. Ce n'est que depuis peu que la Thaïlande envisage sérieusement d'adhérer au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Depuis l'adoption des instruments de 1966, on a vu se multiplier les instruments internationaux de protection des droits de la personne, ainsi que divers mécanismes qui surveillent l'application de ces traités par les États qui en sont partie. Ces dernières années, toute une gamme de traités destinés à protéger les droits de groupes spécifiques ont vu le jour, conférant une allure plus « particulariste » à la problématique des droits humains. Mentionnons entre autres la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention internationale sur les droits de l'enfant, et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. D'autres instruments, comme une déclaration sur les droits des peuples autochtones, sont en cours de préparation.

Le fait que la Thaïlande n'ait, ces dernières années, adhéré qu'à deux traités — la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention sur les droits de l'enfant — témoigne de sa réticence à prendre ce genre d'engagement. Dans les deux cas, elle a assorti son adhésion de nombreuses réserves, qui équivalent à une non-acceptation de plusieurs droits inscrits dans ces conventions. Elle a émis sept réserves à son adhésion à la première, et trois à la seconde. Ce qui signifie que sur le plan national, plusieurs lois et politiques — en particulier en ce qui touche l'accès aux fonctions publiques, le droit de la famille, l'éducation, les contrats, l'emploi et la citoyenneté — demeurent discriminatoires à l'égard des femmes[1]. La réserve portant sur l'accession à la citoyenneté s'explique en partie par la réticence de l'État thaïlandais à reconnaître les droits des non-Thaïlandais résidant sur son territoire, à savoir les réfugiés et les apatrides. La Thaïlande a d'ailleurs émis la même réserve par rapport à la Convention sur les droits de l'enfant. Deux autres réserves formulées dans le cadre de cette dernière convention confirment bien l'approche nationaliste et chauvine de l'État thaïlandais en matière de droits de la personne : les droits des enfants réfugiés et les droits des enfants autochtones ou appartenant à des minorités à recevoir une instruction dans le cadre de leur propre culture ne sont toujours pas reconnus par la Thaïlande[2].

Depuis des années, il existe en Thaïlande des institutions qui protègent, quoiqu'indirectement, les droits de la personne. Le système judiciaire en est l'exemple *par excellence*, même s'il lui arrive

0 On trouvera le texte de ces instruments dans le document des Nations Unies **Droits de l'homme: Recueil des instruments internationaux**, New York, 1988.

1 Voir **Report of Thailand** (soumis par le gouvernement thaïlandais au Comité de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes), juin 1987, UN Doc. CEDAW/C/5/add 51; V. Muntharbhorn, W. Jamnarnwej et T. Boonlue, **Status of Women**, Thailand, Bangkok: UNESCO, 1980.

2 La Thaïlande prépare actuellement le rapport qu'elle soumettra en vertu de la Convention sur les droits de l'enfant. De nombreux organismes et forums ont demandé à la Thaïlande de lever les réserves qu'elle a formulées en adhérant à cette convention, entre autre le séminaire national sur le SIDA et les droits de l'enfant organisé par ASIANET, à Bangkok en août 1994.

d'être corrompu, coûteux et inaccessible pour les groupes défavorisés. La presse thaïlandaise joue aussi depuis les trente dernières années un rôle important en tant que mécanisme informel de surveillance et de défense des droits humains. Le développement des organismes non gouvernementaux a lui aussi ouvert une autre avenue en ce qui regarde la promotion et la protection des droits et libertés face à l'État et aux groupes de pouvoir.

Mais jusqu'à très récemment, il n'existait aucun organe d'État spécialement chargé de s'occuper des droits de la personne dans leur ensemble. L'arrivée au pouvoir de l'administration Chuan, en 1992, a apporté un souffle nouveau avec, pour la première fois dans l'histoire, la création d'un comité parlementaire sur la justice et les droits de la personne. Même s'il n'en est qu'à ses premières armes, le comité a contribué à soulever diverses questions comme le sort des réfugiés, des femmes et des enfants, ainsi que les droits des personnes déplacées à cause des projets de barrages réalisés par l'État. Il a en outre entendu les plaintes des organisations syndicales concernant la disparition de certains de leurs dirigeants, celle d'un fonctionnaire qui dénonçait un abus de pouvoir de la part du Procureur général, ainsi que les griefs de villageois victimes de détournement de fonds de la part du secteur privé. La presse a félicité les membres du comité pour leur prise de position en faveur de la démocratie dans la Birmanie voisine. Cette position se démarque complètement de la politique d'«engagement constructif» du gouvernement thaïlandais et de son attitude de non-intervention et d'approbation tacite de la dictature militaire birmane.

Mais la marge de manœuvre de ce comité a certaines limites. Il ne peut qu'émettre des recommandations et ce n'est pas un organe permanent. Dans ces conditions, que doivent faire les Thaïlandais pour s'assurer la protection d'un organe national permanent qui s'occupe directement de tout ce qui touche les droits de la personne ? Et au cas où cet organe voit le jour, comment faire en sorte qu'il soit efficace, accessible, permanent et indépendant ?

À ce stade, il convient d'examiner plus en détail le rôle des fonctionnaires et des organismes chargés de l'application des lois et voir dans quelle mesure ils peuvent protéger ou non les droits de la personne.

La piètre qualité d'un grand nombre d'institutions chargées de l'application des lois est une des difficultés majeures auxquelles se heurte la société thaïlandaise. Ce sont la magistrature et l'appareil judiciaire qui sont ici en cause. Le système judiciaire comporte trois paliers. La première instance comprend les cours de magistrat (Kwang) et les cours provinciales (Changwat) ; ces cours sont de juridiction civile ou criminelle selon la gravité de l'affaire entendue, les cours provinciales disposant de juridictions plus étendues.

Bangkok dispose d'un système plus complet avec ses cours de district, la cour provinciale de Minburi, les cours civile et criminelle de Thonburi, les cours civile et criminelle de Bangkok-Sud, ainsi que ses cours civile et criminelle.

En seconde instance, on trouve la cour d'appel (Uthorn) et, au sommet de l'appareil, la Cour suprême (Dika). Il n'existe pas de système de jury. Ce n'est pas la Cour suprême, mais le Tribunal constitutionnel — un organe plus aligné sur l'Exécutif que sur le Judiciaire — qui a compétence pour juger de la constitutionnalité des lois et des pratiques.

Pour pallier à la lenteur des procédures judiciaires, à l'accumulation des dossiers en retard, au cumul des dépenses et à l'absence d'expertise dans certains domaines, on a créé plusieurs tribunaux spéciaux. Le Tribunal du travail et la Cour de l'impôt ont été mis sur pied pour ces raisons, et pour permettre aux parties de contourner la Cour d'appel pour se rendre directement à la Cour suprême. Les anciens tribunaux pour mineurs, avec des juges spécialement chargés de s'occuper des causes impliquant des enfants et des jeunes, ont eux aussi été réorganisés en 1991 pour devenir les tribunaux de la jeunesse et de la famille. Ces tribunaux spéciaux sont novateurs parce que peuvent y siéger des juges qui ne sont pas des professionnels du droit : ils répondent à un

désir d'élargir l'expertise et de favoriser la participation populaire. Dans le cas du tribunal du travail, des juges représentant les milieux du patronat et des travailleurs sont nommés aux côtés d'un juge de métier. Le même principe s'applique aux tribunaux de la jeunesse et de la famille, où au moins deux experts siègent aux côtés de deux juges ordinaires, dont l'un doit être une femme.

La question de l'accessibilité de la justice pose elle aussi problème. Le système judiciaire officiel reste hors de portée des populations rurales et des autres groupes défavorisés. Il n'existe pas de tribunaux itinérants desservant les collectivités. Les groupes désavantagés risquent en outre de trouver la justice coûteuse et désespérément lente, même s'il existe certains services d'aide juridique. En matière d'accessibilité de la justice, certaines expériences récentes semblent prometteuses — par exemple le fait d'encourager les règlements hors-cour par l'intermédiaire de comités de médiation où siègent des anciens des villages et des intervenants para-juridiques qui offrent des services alternatifs à l'échelon local[3]. Mais cette approche a parfois opposé l'exécutif et le judiciaire à cause de chevauchements de juridiction.

Un obstacle majeur auquel se heurtent les comités de médiation locaux, c'est qu'ils peuvent agir à leur discrétion et ne pas se conformer suffisamment à la législation nationale, comme en témoignent les difficultés rencontrées par certains des comités face à des infractions impossibles de régler à l'amiable (le vol est un crime contre l'État et le voleur doit être poursuivi même si la partie lésée accepte de retirer sa plainte). Si les comités lèvent les accusations contre l'accusé à la demande de l'autre partie, cette mesure va à l'encontre du droit thaïlandais qui stipule que l'État doit poursuivre le coupable.

Sur un autre plan, il n'existe pas de tribunaux administratifs ou d'ombudsmen (protecteurs du citoyen) chargés de surveiller les pratiques de l'administration. Mentionnons toutefois un projet actuel de mise en place de tribunaux administratifs ainsi qu'un poste d'ombudsman chargé de protéger les droits des enfants.

Mais ce sont probablement les règles du jeu non écrites qui constituent le plus grand défi à relever pour le système judiciaire thaïlandais. La corruption est endémique, les greffiers et les employés non membres de la profession juridique, qui contrôlent un grand nombre des documents et pièces utilisés en cour, disposant d'un pouvoir occulte. S'ils ont des intérêts personnels dans une affaire, leur modus operandi risque d'avoir des conséquences néfastes pour l'administration de la justice, en particulier lorsque le « prix » de leurs services est trop élevé pour toutes les parties.

Les avocats ne sont pas non plus à l'abri de telles accusations. Les reports de procédure et autres tactiques peuvent gravement hypothéquer la position des parties plaidantes. « Le défendeur est malade aujourd'hui ; peut-on reporter l'audition de la cause au mois prochain ? » Il n'est pas rare de voir à l'œuvre ce genre de tactique destinées à faire traîner les procédures et à refroidir l'enthousiasme des plaignants désireux d'obtenir rapidement réparation. À cela s'ajoute le fait que les auditions des causes se font à un mois ou plus d'intervalle. L'éthique judiciaire risque d'en souffrir. Les cas de collusion entre l'avocat d'un plaignant avec l'avocat de l'autre partie ne relèvent en rien de la fiction, à condition bien sûr que le prix payé soit le bon. Bref, s'il n'existe pas encore de méthode efficace pour garantir que justice soit faite, les possibilités de subvertir l'administration de la justice, elles, ne manquent pas.

Au sein de la police et de l'armée, la corruption, la collusion et les privilèges acquis sont monnaie courante, même s'il y aussi de bons policiers et de bons soldats. Les bas salaires y sont pour beaucoup. Les policiers et militaires peuvent aussi se ranger derrière des intérêts privés, et faire ainsi partie de l'oligarchie économique. On retrouve parfois des militaires sur les conseils d'administration de grandes compagnies.

---

3 V. Muntarbhorn, « Prospects and Trends of Mediation as Alternative to Dispute Resolution in Thailand, in C. Pe (et all (eds), **Transcultural Mediation in the Asia-Pacific**, Manila: Asia Pacific Organisation for Mediation, 1988, pp. 393-422.

Ce qui aggrave encore la situation, c'est que la police et l'armée n'ont généralement pas à rendre compte des violations des droits humains dont on les accuse. L'usage excessif de la force contre les manifestants démocrates en mai 1992 s'est soldé par la mort et la disparition de très nombreux civils, et par des centaines de blessés. Mais une amnistie décrétée par le gouvernement antidémocratique, avant qu'il ne cède le pouvoir en mai 1992, a permis aux responsables de ces violations de s'en tirer indemnes[4]. Toute cette affaire a laissé un goût amer dans la bouche de ceux qui réclamaient que l'armée rende des comptes pour les crimes commis contre des civils. Et même avec l'actuel gouvernement démocratiquement élu, les hauts gradés de l'armée tombés en disgrâce, qui ont pourtant été déposés en 1992, semblent demeurer intouchables et jouir d'une complète impunité.

Tout ceci montre donc que quelles que soient les lois et les politiques dont dispose la Thaïlande pour protéger les droits de la personne, elles sont mal appliquées, précisément à cause d'intérêts puissants qui se considèrent eux-mêmes au-dessus des lois.

2.1 Bien-être collectif et développement

L'une des questions fondamentales que suscite le mouvement démocratique en Thaïlande, c'est de voir dans quelle mesure il cherche à répondre aux besoins sociaux et à favoriser le développement de la population en général. Tout d'abord, on peut postuler que si la voie démocratique n'implique pas en même temps la satisfaction des besoins de la population — et en particulier les besoins des groupes frappés par la paupérisation et l'exclusion — on risque d'alimenter chez ces personnes cynisme et désabusement à l'égard de la démocratie et des institutions publiques comme le Parlement, qui incarne les idéaux et aspirations démocratiques.

Sur ce plan, deux questions méritent notre attention : le développement national et les indicateurs de progrès ; le bien-être collectif et le filet de protection sociale.

2.1.1 Développement national et indicateurs de progrès

En termes macro-économiques, la Thaïlande a connu depuis une vingtaine d'années un taux de croissance des plus impressionnants : son PIB atteint actuellement un taux de croissance de 8 %[5]. Le Rapport sur le développement humain de 1994 plaçait la Thaïlande parmi les 10 pays économiquement les plus performants entre 1960 et 1992[6]. À l'heure actuelle, selon l'indicateur de développement humain, la Thaïlande occupe le 54e rang mondial sur un total de 174 pays[7].

Mais comment ces brillantes statistiques à l'échelle internationale se traduisent-elles concrètement à l'échelle nationale et locale ? C'est dans les grandes disparités de revenus que l'on retrouve l'écart le plus flagrant entre les évaluations macro-économiques et les réalités locales. Même l'agence de planification thaïlandaise admet que 55 % de la richesse nationale est entre les mains de 20 % de la population. Si on élargit la marge des bien-nantis à 40 % de la population, cette catégorie s'arroge alors 75 % du revenu national global, si bien qu'en moyenne, les plus riches gagnent 12 fois plus que les pauvres. Enfin, il faut signaler qu'un million et demi de personnes, sur une population de 60 millions d'habitants, vivent dans des bidonvilles.

---

4 **Human Rights Watch World Report 1993**. New York: Human Rights Watch, 1993, p. 190; **Siam Rath**, 11 novembre 1992, p. 12 (en thaï); **Matichon**, 10 novembre 1992, p.1 (en thaï).

5 **Bangkok Post Economic Review Mid-Year 1994**. Bangkok Post, 1994, p.8.

6 PNUD. **Rapport sur le développement humain**. Oxford: Oxford University Press, 1994, p.96.

7 L'indicateur de développement humain (IDH) se base sur quatre indices: l'espérance de vie, le revenu, le nombre moyen d'années de scolarité, et l'alphabétisme. La performance de la Thaïlande pour 1994 était la suivante: espérance de vie de 68,7 années; revenu per capita de 5 270$ (parité du pouvoir d'achat); une moyenne de 3,9 années de scolarité; et un taux d'alphabétisme dans la population adulte de 93,8%. Cette année-là, le Canada figurait en tête du classement.

Le tableau 1 illustre l'ampleur de la pauvreté en Thaïlande à partir des chiffres de la Commission nationale de développement économique et social (CNDES) :

Tableau 1
POURCENTAGE DE LA POPULATION PAUVRE EN THAÏLANDE (1990)

Ensemble du pays	17,98
Région Nord-Est	27,67
Région Nord	15,56
Région Sud	17,98
Région centrale	12,66
Bangkok	3,97

Source : Commission nationale de développement économique et social, Bangkok, 1993.

Le Nord-Est est de toute évidence la région la plus pauvre de la Thaïlande. La CNDES relève que le pourcentage de personnes vivant sous le seuil de la pauvreté a diminué, passant de 26,3 % en 1981 à 18,0 % en 1990[8].

L'élargissement du fossé entre les villes et les campagnes est un autre phénomène inquiétant. Et l'exode rural vers les centres urbains favorise la prolifération des bidonvilles. Si les riches sont généralement des citadins, 60 % de la population vit encore en régions rurales et tire sa subsistance de l'agriculture[9]. L'agriculture, toutefois, perd du terrain dans la vie économique thaïlandaise et ne représentait plus que 12,8 % du PIB en 1990[10]. Pourtant, c'est à Bangkok que se prennent les décisions en matière de politiques agricoles, ce qui vient renforcer un processus de développement « par en haut » , sans participation suffisante de la base.

Ce développement inégal, qui se solde pour certains par la pauvreté et la marginalisation sociale, a marqué le processus de modernisation tant national que local. Depuis quelques décennies, on a privilégié la croissance macro-économique sans se préoccuper suffisamment de la croissance micro-économique, du développement social, de la répartition des revenus et de la distribution équitable des ressources.

Un grand nombre de ces distorsions sont apparues dans les années 60, quand l'État a commencé à se doter de plans de développement nationaux. Cette planification allait alors dans le sens des politiques d'un régime militaire antidémocratique qui privilégiait les projets d'infrastructure, l'industrialisation et l'urbanisation sans tenir suffisamment compte du développement rural ni de la participation de l'ensemble de la population. La dictature politique se traduisait par une planification centralisée et bureaucratique du développement.

Il est intéressant de noter que le premier plan national de développement qui a vu le jour dans ce contexte, il y a une trentaine d'années, portait le nom de Plan économique national. Le mot « social » n'y figurait pas. Ce n'est que plus tard qu'on a rebaptisé ces programmes « Plans nationaux de développement économique et social », ce qui dénote un intérêt plus vif pour les questions sociales et le développement micro-économique.

8 **Indicateurs de la qualité de vie**, Bangkok: Commission nationale de développement économique et social, 1993, p.7 (en thaï).

9 Selon le Bureau du recensement démographique, on comptait en septembre 1994 48 048 119 personnes vivant dans les régions rurales sur une population totale de 58 336 072 habitants. La population rurale représente, selon les estimations, entre 60 et 80% de la population totale du pays.

10 **Indicateurs de la qualité de vie**, op. cit., p.4.

Aujourd'hui, le Septième Plan national de développement économique et social 1992-1996, est en cours[11]. Même s'il vise à décentraliser davantage les pouvoirs, à rejoindre les pauvres et à assurer une plus grande équité, il souffre encore de l'héritage de 30 années de planification « par en haut » fondée sur le principe qui veut que les dividendes de la croissance retombent inévitablement sur la masse de la population. Ironiquement, rien n'a jamais réellement garanti que la richesse accumulée au sommet de l'édifice économique soit équitablement répartie à la base.

Mais les artisans des politiques gouvernementales sont maintenant plus conscients des conséquences les plus néfastes d'une gestion centraliste et des injustices socio-économiques. Ce changement est apparu avec le Cinquième Plan national (1982-1986), qui mettait l'accent sur le développement des régions rurales retardataires, où vivait la majorité de la population. Cette tendance s'est poursuivie avec le Septième Plan actuellement en cours, et le fait que le gouvernement Chuan ait promis d'encourager les projets de développement destinés à aider les pauvres et les exclus vient la corroborer. L'année dernière, le gouvernement a redistribué d'importants lots de terre afin d'aider les agriculteurs et a élargi le bassin de population pouvant bénéficier de services médicaux gratuits ou subventionnés.

L'une des expériences les plus étonnantes en matière de bien-être social et de développement, a été l'adoption d'une série d'indicateurs destinés à mesurer le développement humain à l'échelle locale. La volonté de développer les régions rurales retardataires, qui apparaît dans le Cinquième Plan, a conduit à l'adoption d'indicateurs des « besoins élémentaires » (Jor Por Tor). D'abord expérimentés dans la province de Korat, ces indicateurs ont ensuite été appliqués à toutes les régions de la Thaïlande[12].

Au début, ces indicateurs visaient fondamentalement à permettre à la population de connaître ses besoins élémentaires, améliorer sa qualité de vie, et à encourager la coopération entre les secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, avec une participation populaire. La méthodologie se basait sur la perception des besoins, le rapport escompté entre les ressources injectées et les résultats obtenus, la performance et les groupes couverts. Le tableau 1 en est une bonne illustration : les processus de consommation,les programmes de vaccination et de cultures décrivent la « performance » , alors que le pourcentage des groupes devant être couverts durant la période donnée donnent une mesure de la couverture des programmes sociaux durant une période donnée.

Tableau 2
HYPOTHÈSES MÉTHODOLOGIQUES DES INDICATEURS SOCIAUX THAILANDAIS

Ressources	Processus	Résultats
Nourriture	Consommation	Augmentation de poids
Vaccins	Vaccination	Réduction des maladies
Légumes	Culture	Approvisionnement en denrées alimentaires

Source : **Indicateurs des besoins élémentaires en zones rurales : guide de formation**. Bangkok, Ministère de l'Intérieur, 1989, annexe pp. 20-21 (en langue thaïe).

On a établi une série d'indicateurs, 32 à l'origine et aujourd'hui 37, pour les appliquer d'abord à certaines régions et ensuite à l'ensemble du pays. Ces indicateurs servent à déterminer les besoins des villageois et à mobiliser rapidement les ressources et les services sociaux nécessaires.

11 **Septième Plan national de développement économique et social 1992-1996**, Bangkok: Pattanaluksut Press, 1991, p. 4 (en thaï).

12 Voir « Technology and Human Rights: Critical Implications for Thailand » , de V. Muntarbhorn, in C.G. Weeramantry (ed), **The Impact of Technology on Human Rights**, Tokyo: UNU Press, 1993, pp. 97-142; 108-109.

Les 37 indicateurs se répartissent en neuf catégories : la nutrition, le logement, les services sociaux, la propriété, le revenu, la planification des naissances, la participation populaire, l'épanouissement de l'individu et les ressources culturelles (voir la liste complète en annexe 2).

Fondamentalement, on collecte deux types de données : celles qui sont recueillies par les chefs de famille, qui sont ensuite synthétisées par le comité de développement du sous-district et expédiées à la province ; et les informations recueillies de façon indépendante par le comité de sous-district en tant que données fondamentales de l'ensemble du village.

Ces données sont envoyées au centre provincial de développement rural, qui les informatise et les expédie à Bangkok où elles seront intégrées à la banque nationale de données. On utilise les données locales pour préparer des projets visant à répondre aux besoins élémentaires de la collectivité et mobiliser les ressources nécessaires. La mobilisation des ressources peut prendre trois formes : i) on utilise les propres ressources des villageois, par exemple faire pousser des légumes ; ii) on combine les ressources des villageois et l'aide de l'État, par exemple en créant une caisse locale de crédit ; et iii) on compte sur les fonds publics pour assurer des services sociaux de base.

Ces indicateurs constituent un progrès, mais comportent certaines lacunes. Mentionnons tout d'abord le nombre très réduit d'indicateurs relatifs à la participation politique, tant à l'échelon local que national. Deuxièmement, ils ne touchent pas aux questions d'équité, de réallocation des ressources et de redistribution de la richesse. Certaines provinces, surtout celles qui ont un niveau de développement déjà élevé, sont en train de se doter d'indicateurs additionnels, par exemple un indicateur sur la propriété foncière, et qui implique la nécessité de revoir le statu quo et de rechercher une meilleure distribution de la richesse.

Troisièmement, ces 37 indicateurs ne tiennent pas compte de façon générale des intérêts des groupes marginalisés comme les femmes, les enfants, les personnes âgées, les minorités et les peuples autochtones. Les données recueillies ne sont pas suffisamment ventilées en fonction des besoins spécifiques de ces groupes. Cependant, comme nous en reparlerons dans la partie sur la non-discrimination, une nouvelle série d'indicateurs plus ciblés a été proposée en ce qui regarde les femmes et les enfants. Quatrièmement, les indicateurs s'attachent aux besoins qui appellent une assistance de l'État ; ils ne disent rien des revendications des groupes cibles en termes de droits. On laisse à la discrétion de l'État le soin de répondre ou non à ces besoins. Il y a donc une différence entre la satisfaction des besoins et l'expression et la défense des droits.

Quels que soient les signes de progrès qui apparaissent dans les statistiques, il reste que même avec un gouvernement démocratiquement élu, l'écart entre riches et pauvres demeure profond. Il faut, pour relever le défi de l'équité, mobiliser les volontés sociales et politiques. C'est ce qu'a souligné Christensen :

> *« L'écart entre les revenus s'est à la fois élargi et légèrement resserré au cours de la transition vers la démocratie, à partir de 1973. Les problèmes d'inéquité résultent plus de ce que les gouvernements choisis n'ont pas fait que de ce qu'ils ont fait, ce qui soulève la question suivante : dans quelle mesure un système politique plus participatif, institutionnalisé sous forme de régime parlementaire, peut-il permettre une plus grande justice économique ? À cet égard, le système politique thaïlandais a bien servi certains groupes et catégories d'électeurs, mais il n'a pas produit d'orientations et de programmes efficaces pour satisfaire les besoins collectifs d'une société aux prises avec une industrialisation rapide*[13]. »

À l'heure actuelle, il n'existe pas en Thaïlande d'impôt sur la richesse et les transferts de capitaux ne sont pas non plus imposés. Les terres et les ressources demeurent sous le contrôle d'une petite minorité et les pauvres se voient de plus en plus dépossédés de leurs terres. Le secteur privé

13 S.R. Christensen, **Democracy without Equity? The Institutional and Political Consequences of Bangkok-based Development**, Bangkok : Thailand Development Research Institute, 1993, p. iii.

achète souvent les terres, multipliant le nombre de paysans sans terre, transformant les fermiers propriétaires en paysans tenanciers ou les incitant à migrer. Ce qui manque, ce sont les subventions aux familles et des programmes d'aide pour les pauvres et les gens dans le besoin.

Dans les campagnes, l'avenir de la démocratie et les perspectives d'égalité dépendront d'une authentique décentralisation qui permettra aux membres des collectivités locales de prendre leur vie en charge et d'accéder de manière plus significative au pouvoir politique et à des ressources-clés comme le crédit.

Mais nous en sommes malheureusement loin. Il existe bien un nouveau projet de loi qui favoriserait la décentralisation en donnant aux conseils locaux (Tambons) le pouvoir de décider de l'affectation des ressources et des programmes à l'échelon local, mais la résistance hargneuse de l'administration actuelle en a empêché l'adoption rapide par le Parlement. Et même dans ce projet de loi, on retrouve en sous-main le pouvoir tentaculaire des autorités de Bangkok, qui s'opposent au transfert de la totalité des pouvoirs aux collectivités locales : les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur conserveront le pouvoir d'influencer et même d'écarter les dirigeants locaux, ce qui est totalement contraire au principe d'une pleine participation des collectivités locales. De plus, la question de l'élection des gouverneurs provinciaux et des maires des municipalités, demeure un sujet brûlant et délicat que le gouvernement Chuan pourrait lui aussi très bien laisser de côté.

2.1.2 Bien-être et protection sociale

Dans la société traditionnelle thaïlandaise, c'était la famille et la communauté qui constituaient le « filet » de protection sociale. Les moines bouddhistes et leurs temples, d'autre part, constituaient traditionnellement un pôle central d'assistance pour les pauvres et les nécessiteux. Parallèlement, comme les anciens et les chefs de villages participaient au système clientéliste, ils offraient un certain degré de sécurité à ceux qu'ils protégeaient. Les familles « s'élargissaient », et plusieurs générations vivaient sous le même toit ; les jeunes générations prenaient soin des personnes âgées, et les parents dans le besoin pouvaient compter sur leurs proches plus fortunés.

Le passage de cette société traditionnelle à la société moderne a réorienté ces rapports sociaux. Le bouddhisme semble en déclin depuis les nombreux scandales qui ont éclaboussé les moines et les temples. Les chefs de village sont souvent compromis dans des « réseaux » douteux, parfois même illégaux, ou font office de laquais pour les partis politiques en sollicitant les électeurs ou en achetant des suffrages. La famille élargie éclate sous l'influence des nouvelles formes de travail et de l'incitation à migrer. Les agriculteurs se font embaucher dans les industries, à temps plein ou à contrat, comme travailleurs de la construction ou ouvriers d'usine. L'industrialisation a fragmenté les systèmes sociaux et les activités agricoles traditionnels.

Cette évolution des choses débouche sur une question fondamentale : si les réseaux traditionnels de protection sociale tendent à disparaître, qu'est-ce qui va combler ce vide et assurer le bien-être et la sécurité sociale de la population ?

Le tragique incendie de l'usine Kader, en 1992, et ses terribles conséquences pour les ouvriers et ouvrières, montre bien à quel point cette question est primordiale. Il a coûté la vie à 188 personnes, dont 174 femmes, et blessé des centaines d'autres, à cause de l'absence de mesures de sécurité. Un grand nombre des victimes n'ont jamais été indemnisées de manière satisfaisante, et les poursuites engagées contre les propriétaires de l'usine n'ont toujours pas abouti.

Pour les travailleuses et travailleurs réguliers protégés par la législation sur le travail, le filet de protection sociale est en principe assuré par un régime tripartite auquel contribuent l'État, le patronat et les salariés. Depuis 1972, diverses lois et politiques ont garanti (du moins en théorie) les droits des travailleurs et travailleuses, entre autres l'âge minimum pour travailler, le salaire minimum, des conditions de travail décentes et la protection des droits du travail par l'entremise d'un Tribunal du

travail[14]. Une caisse d'indemnisation pour les travailleurs a fonctionné pendant un certain nombre d'années. Fondamentalement, il y a indemnisation en cas de décès ou de blessures survenus dans le cadre du travail. De plus, en 1978, la loi sur le Fonds de prévoyance a donné aux employeurs et aux employés la possibilité de cotiser sur une base volontaire de manière à indemniser les personnes décédées ou à la retraite, ainsi que celles dont le contrat de travail est échu. En 1993, on comptait 692 fonds de prévoyance totalisant 382 646 membres, et un capital de 19 276 millions de bahts[15]. Cependant, avant l'entrée en vigueur de la Loi sur la sécurité sociale en 1990, aucune indemnisation n'était prévue en cas de décès ou de lésions survenus dans des circonstances autres que le travail. Les familles des travailleurs touchés ne bénéficiaient pas non plus de prestations d'assistance sociale.

L'adoption de la Loi sur la sécurité sociale, fondée sur un régime de contributions tripartite, a tout changé[16]. Les travailleurs et travailleuses peuvent désormais s'adresser à la Caisse de sécurité sociale, même si le décès ou les lésions ne sont pas reliés à l'emploi. De façon progressive, la nouvelle loi vise aussi à aider les familles des travailleurs touchés, à couvrir les travailleurs indépendants, les sans-emploi et les travailleurs agricoles qui n'étaient pas protégés par la loi parce qu'appartenant au secteur informel. En 1992, 2,1 millions de personnes admissibles en vertu de la Loi sur la sécurité sociale se sont prévalues de ce droit et ont demandé une assistance ; et 2 millions d'autres personnes ont demandé des prestations médicales[17].

Il convient cependant de souligner plusieurs ombres au tableau, tant en ce qui concerne l'ancien Fonds d'indemnisation que la nouvelle Caisse de sécurité sociale[18] :

a) Les employés de la fonction publique et des entreprises d'État en sont exclus.
b) Ils ne s'appliquent pas non plus aux petites entreprises ; les entreprises de moins de 20 employés dans le cas de l'ancien Fonds de prévoyance, et les entreprises de moins de 10 employés dans le cas du nouveau Fonds de sécurité sociale.
c) Le gouvernement peut passer outre aux décisions des comités mis sur pied pour administrer les fonds.
d) Les cotisations sont obligatoires.

L'exclusion des petites entreprises est un problème majeur. Il est ironique de constater que c'est souvent dans ce secteur que l'on trouve les pires conditions de travail ainsi que l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine. L'exclusion des employés de la fonction publique et des entreprises d'État dénote aussi une certaine méfiance de la part des responsables gouvernementaux vis-vis des entreprises publiques. C'est ce qui a fait que concrètement, les détenteurs de cartes émises par la Caisse de sécurité sociale ont rencontré au début diverses difficultés, certains hôpitaux se montrant réticents à reconnaître la validité de ce document.

Malgré ces problèmes de démarrage, la création de la nouvelle Caisse de sécurité sociale a été très bien accueillie. Mais cette mesure a mis en lumière une autre lacune de taille. En dehors des personnes à l'emploi ou qui font partie des catégories protégées par la nouvelle Caisse, il n'existe pas de programme universel pour aider les pauvres et les personnes dans le besoin. En d'autres termes, il n'existe pas de régime général d'assistance sociale pour les groupes marginalisés, sauf en ce qui regarde les services médicaux. Dans un contexte de désintégration et d'éclatement de la famille, il faut noter qu'il n'existe aucune prestation familiale susceptible de freiner ce phénomène.

---

14 W. Fungladda, **Compilation des lois sur le travail**, Bangkok : Université Thammasat, 1990 (en thaï).

15 **Travail et main-d'oeuvre en Thaïlande**, vol. 12 (2) (avril-juin 1993), p.8 (en thaï).

16 N. Chandrawitoon, **La Législation sur la sécurité sociale: 35 années d'un rêve aujourd'hui réalisé**, Bangkok: Siam Rath, 1990 (en thaï).

17 Source : **Rapport annuel du Bureau de la Sécurité sociale 1992**, Bangkok : ministère du Travail, 1993 (en thaï).

18 Bundit Tanachaisethawut, Siam Rath Weeckly, vol. 40(50 (4-10 juillet 1993) pp. 18-19 (en thaï).

Il faut donc se demander jusqu'à quel point l'État devrait s'engager, éventuellement avec d'autres partenaires, pour garantir une protection sociale, sans toutefois répéter les erreurs d'autres pays aux prises avec des régimes d'assistance sociale trop lourds, coûteux et propices au gaspillage. Avant le coup d'État de 1991, le ministère de l'Intérieur avait envisagé la possibilité d'instaurer un programme général de bien-être social avec la constitution d'une caisse ou d'un fonds destiné à aider les pauvres et les nécessiteux, mais cette orientation a été abandonnée. Parmi les initiatives plus récentes, le secteur non gouvernemental a formulé un projet de loi d'aide à l'enfance, assorti de la création d'un fonds destiné à aider les enfants et les familles dans le besoin, mais cette proposition n'a pour l'instant débouché sur rien de concret.

Pour beaucoup d'organismes non gouvernementaux, l'État devrait contribuer à un nouveau régime d'assurance sociale, soit universel soit spécialement orienté sur les enfants et les familles dans le cadre du régime de prestations familiales.

Il y a toujours, bien sûr, le risque de voir cette approche donateur-bénéficiaires susciter la dépendance psychologique que peut générer un système « providence ». Il est tout aussi important d'aider les groupes dans le besoin à créer eux-mêmes des projets générateurs de revenus. Il faut pour cela que les personnes marginalisées puissent avoir accès à l'instruction, aux technologies, aux ressources, à l'emploi et au crédit pour pouvoir se prendre en charge sans avoir à quémander de compléments mensuels à un fonds de sécurité sociale. Cela dépend des incitatifs que l'on offre aux industries nationales et/ou à la petite entreprise, au travail indépendant et aux autres types d'activités, et en particulier aux agriculteurs, pour leur permettre de compléter leurs revenus en mettant sur pied leurs propres activités.

Le Cinquième Plan national a ouvert la voie à cette approche plus dynamique de la protection et de la sécurité sociale : il met l'accent sur la petite industrie, un secteur plus susceptible de bénéficier aux populations rurales et à l'agriculture[19].

Ces orientations se retrouvent dans les plans qui ont suivi, et ont donné certains résultats positifs. La taille des pierres précieuses, par exemple, une activité qui emploie des dizaines de milliers de personnes dans le nord de la Thaïlande, est l'une des industries rurales qui a bien profité de ces politiques.

Les petites entreprises disposent maintenant de facilités de crédit et de crédits automatiquement renouvelables dispensés par les différents ministères. Le secteur privé a lui aussi commencé à faire sa part. Christensen note que (il y a eu) une *expansion régulière du crédit institutionnel à travers le pays. On estime que les banques commerciales assument maintenant environ 55 % des prêts à l'agriculture, y compris les prêts à l'industrie agro-alimentaire et à l'industrialisation rurale à petite échelle, comparativement à environ 25 % pour la Banque de l'agriculture et les coopératives agricoles, et environ 20 % pour le marché informel*[20].

Pourtant, la Commission des investissements, qui joue un rôle majeur en ce qui regarde les incitatifs aux industries, continue à ne faire affaire qu'avec la grande et la moyenne entreprise. De plus, les orientations des planificateurs de l'État ne se réalisent pas nécessairement à l'échelon local à cause de problèmes d'infrastructure, d'équipement et de savoir-faire.

Ces lacunes montrent pourquoi il est nécessaire d'entreprendre d'autres réformes pour que les populations rurales et les groupes marginalisés puissent accéder à la formation et à l'instruction, au crédit, aux technologies et à l'emploi de manière à améliorer leurs conditions de vie, leur bien-être et leur sécurité. Cette approche axée sur l'emploi diffère de l'instauration pure et simple d'un sys-

19 **Cinquième Plan national de développement économique et social, 1982-1986**, Bangkok : Commission nationale de développement économique et social, 1981.

20 Chistensen, op. cit., p.27.

tème d'État-providence basé sur des prestations en argent, qui n'incite pas les groupes cibles à prendre en charge de façon durable leurs propres moyens d'existence. Il ne s'agit pas simplement d'une question d'argent. L'estime de soi est au cœur du processus de développement.

2.2 Non-discrimination

La Constitution thaïlandaise énonce que tous sont égaux devant la loi. On pourrait en déduire, de prime abord, que le principe de non-discrimination est inscrit dans la Constitution. En réalité, il ne l'est pas et ce, pour diverses raisons. Tout d'abord, la partie de la Constitution consacrée aux «droits» réfère aux droits des nationaux et non aux droits humains de toutes les personnes résidant sur le territoire thaïlandais, quels que soient leur nationalité, leur sexe ou leur origine. En deuxième lieu, la Constitution n'est pas justiciable devant les tribunaux ordinaires ; toute question relative à la discrimination doit être présentée dans le contexte d'autres recours (comme le droit du travail, par exemple). Troisièmement, il n'existe toujours pas de loi générale relative à l'égalité des chances et à la protection contre la discrimination.

Ces anomalies font que toutes sortes de groupes sont susceptibles de faire l'objet de pratiques discriminatoires, notamment les femmes, les enfants, les minorités, les peuples autochtones, les réfugiés et les toxicomanes.

2.2.1 Les femmes

Le préfixe accolé aux noms et qui indique le sexe et l'état matrimonial de la personne fait partie des curiosités de la société thaïe. Pour un homme, ce préfixe est « Nai » , ce qui signifie Monsieur, quel que soit son état matrimonial. Mais pour les femmes, il existe deux préfixes, selon qu'elles sont mariées ou célibataires. Une femme mariée devra utiliser le préfixe « Nang » , équivalent de Madame. Pour une femme célibataire, on utilisera le préfixe « Nang Sao » , équivalent de Mademoiselle. Mais il n'existe pas d'équivalent en langue thaïe au « Ms » anglais ou à l'usage maintenant généralisé en français de l'expression « Madame » , utilisé pour éviter de préciser si une femme est ou non mariée.

Cette différenciation linguistique est révélatrice de nombreuses autres formes d'inégalités qui persistent dans la sphère politique et ailleurs.

Ces formes de discrimination exercées aujourd'hui contre les femmes en Thaïlande ont des sources historiques et culturelles. Au Moyen-âge — à l'époque du royaume de Sukhothaï — les femmes jouissaient d'un statut très élevé, mais ce statut a connu un net déclin durant la période d'Aythaya qui a suivi. La Loi sur les époux et épouses de 1361, par exemple, permettait aux hommes de pratiquer la polygamie et les épouses étaient divisées en plusieurs catégories. Les maris pouvaient également châtier physiquement leur femme ; une maxime en vogue à l'époque affirmait même que les femmes étaient des buffles et les hommes des êtres humains[21].

Un monarque plus éclairé, Rama IV, s'attaqua à ce type de mentalité au siècle dernier en interdisant aux hommes de vendre leurs femmes et aux parents d'obliger leurs enfants à se marier. Son successeur, Rama V, alla encore plus loin en abolissant l'esclavage et en octroyant aux femmes un plus grand pouvoir décisionnel. En 1932, sous le règne de Rama VII, la monarchie absolue fut abolie et avec l'instauration de la première constitution, les femmes se virent octroyer le droit de vote dans le cadre du suffrage universel.

Après la Seconde Guerre mondiale, la Thaïlande s'est trouvée en contact avec les normes internationales relatives aux droits des femmes, entre autres la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Après la décision de l'ONU de déclarer l'année 1975 Année internationale

21 **Status of Women: Thailand**. Bangkok : UNESCO, 1990, p.3.

des femmes et la période 1976-1985 Décennie des Nations Unies pour les femmes, l'État a eu plus de latitude pour auto-évaluer de quelle manière améliorer ses lois, ses politiques et ses pratiques touchant les droits de femmes. L'adoption de la Constitution de 1974, qui pour la première fois stipulait explicitement que les hommes et les femmes ont les mêmes droits (article 28), et qui appelait à une réforme de diverses lois discriminatoires, a marqué un important progrès. Cette mesure a entraîné l'abrogation de diverses lois insatisfaisantes, par exemple les règlements du ministère de l'Intérieur interdisant aux femmes l'accès au postes de procureurs du ministère public, et les règlements du ministère de la Justice interdisant aux femmes l'accès aux postes de juges.

À l'échelon national, le gouvernement a mis sur pied au milieu des années 1970 un Comité exécutif national chargé de mettre en œuvre les objectifs de l'Année internationale des femmes. La planification du développement national a également tenu compte plus sérieusement de la participation des femmes au développement. Ces mesures ont été suivies par la mise sur pied d'une Commission nationale de la condition féminine, transformée par la suite en un organe permanent appelé la Commission nationale de coordination femmes et développement.

Malgré ces innovations, la participation des femmes au développement se heurte encore à des obstacles inquiétants. Les femmes constituent environ la moitié des 60 millions de citoyens thaïlandais. Elles représentent 47 % de l'ensemble de la population active et travaillent dans de nombreux secteurs comme l'agriculture, les services et l'industrie[22]. Le poids démographique des femmes et leur contribution économique ne se reflètent pourtant guère au niveau des postes décisionnels. Le tableau 3 indique le nombre de femmes occupant des postes clefs au sein du processus démocratique.

Tableau 3
NOMBRE DE FEMMES OCCUPANT DES FONCTIONS PUBLIQUES (1992)

	Nombre total de postes (hommes et femmes)	Nombre de femmes
Cabinet	49	0
Députés	360	15
S/nateurs	270	8
Maires	132	9
Kamnan ou chef de district	6 950	72
Pouyai ou chef de village	63 373	856
Membres de conseils de sous-district	61 841	238
Membres de conseils de village	339 377	20 214

Source : Commission nationale de la condition féminine, Bangkok, 1993.

Si les statistiques montrent d'évidentes disparités entre hommes et femmes, il faut néanmoins souligner, par souci d'équité, que depuis une vingtaine d'années, les différents gouvernements ont essayé de corriger ces inégalités, notamment dans le cadre des plans nationaux de développpement économique et social. Ce souci d'une plus grande équité se retrouve aussi dans un plan national spécialement consacré à la condition féminine, appelé le Plan à long terme 1982-2001 femmes et développement. On retrouve plus particulièrement dans ce dernier l'influence des tendances internationales en ce qui regarde la question des droits des femmes et de leur participation au développe-

22 **Participation des femmes au développement en Thaïlande : deuxième décennie (1986-1995)** (version préliminaire). Bangkok : Commission nationale de la condition féminine, 1994, p.30.

ment, spécialement en ce qui regarde l'instruction, l'emploi, la santé, la participation trans-sectorielle aux processus décisionnels, la législation et les droits légalement reconnus.

L'adoption en 1985 de différents indicateurs destinés à améliorer la situation des femmes après la Décennie de l'ONU pour les femmes a constitué elle aussi une innovation majeure. Ces indicateurs seront évalués lors de la prochaine Conférence mondiale sur les femmes qui se tiendra à Beijing. En ce qui concerne la participation des femmes, les autorités thaïlandaises s'étaient fixé les trois objectifs suivants[23] :

a) Encourager une présence d'au moins 30 % de femmes au sein des comités de développement local et de l'administration ;
b) Encourager les partis politiques à désigner au moins 30 % de femmes candidates pour les élections ;
c) Encourager une représentation des femmes d'au moins 30 % au sein des instances exécutives et des organes qui élaborent les politiques gouvernementales au niveau national.

Dix ans plus tard, ces objectifs ont-ils été réalisés ? Disons tout de suite non, même si on a enregistré certains progrès. À l'échelon local, environ 5 % seulement des postes décisionnels étaient occupés par des femmes en 1987 et 1992. Les hommes dominaient nettement dans toutes les instances de pouvoir locales. À l'échelon provincial, les femmes ne représentaient que 2 % de tous les conseillers provinciaux en 1980. En 1992, ce pourcentage avait doublé. En 1980, les femmes représentaient environ 5 % des 356 des représentants des municipalités à l'échelle nationale. En 1992, seulement 9 des 132 maires étaient des femmes. On comptait cette même année 120 femmes parmi les 2166 conseillers municipaux du pays, soit 6 % de l'ensemble.

À l'échelon des districts, les femmes ne représentaient encore en 1992 que 1 % des 6950 chefs et 4 % des chefs adjoints. Et si le nombre de femmes chefs de village a augmenté entre 1982 et 1993, elles ne représentent encore que 1 % des 63 373 chefs de village que compte la Thaïlande[24].

Cette absence des femmes dans les instances décisionnelles locales s'explique en grande partie par des lois discriminatoires qui empêchaient les femmes de se présenter aux élections des chefs de village et des chefs de district. Cette législation a été abrogée en 1982, mais il faudra encore attendre longtemps avant que les femmes gagnent sensiblement du terrain dans ces instances.

Ce faible accès des femmes aux postes de pouvoir se retrouve également à l'échelon national, quoiqu'on ait enregistré certains progrès dernièrement. Les élections de 1986 ont envoyé seulement 12 femmes au Parlement, soit 3 % de tous les candidats élus. Lors des élections de 1992, 15 candidates ont été élues, ce qui représente environ 4 % de tous les députés. Une de ces rares élues faisait partie des dix candidats ayant recueilli le plus de voix à l'échelle nationale, une autre a recueilli le plus grand nombre de voix de tous les candidats de Bangkok, et une autre était la première femme jamais élue par des provinces à populations majoritairement musulmanes[25].

Les femmes sont aussi gravement sous-représentées au sein de la bureaucratie thaïlandaise. Au début des années 1990, seulement 46 des plus hauts postes de l'administration étaient occupés par des femmes. Même si on compte un plus grand nombre de femmes employées dans la fonction publique thaïlandaise, la représentation des femmes aux postes de hauts fonctionnaires ne correspond pas à l'objectif de 30 % de femmes dans les postes décisionnels qui était proposé[26].

Les faits ne sont donc pas rassurants : l'objectif des 30 % n'a pas été atteint et malgré certaines améliorations, l'accès des femmes au pouvoir politique dans son sens le plus large se heurte encore à des vestiges de paternalisme.

23 Ibid., p.10.
24 Ibid., p.13.14.
25 Ibid., p.15.
26 Ibid., p.16.

L'accès des femmes aux postes de décision n'est pas le seul enjeu, même s'il est étroitement associé aux aspirations démocratiques et à la démocratie dans les rapports hommes-femmes. Bien des groupes de femmes demeurent marginalisés, entre autres les femmes vivant en zones rurales et dans les bidonvilles, les femmes à faibles revenus, les prostituées et les non-Thaïlandaises résidant dans le pays, comme par exemple les femmes réfugiées. Nombreux sont ces groupes qui subissent les effets d'une discrimination de jure et de facto.

La pleine réalisation des droits des femmes se heurte également à des obstacles d'ordre juridique, depuis les réticences de la Thaïlande face aux instruments internationaux jusqu'à l'attitude de ses dirigeants sur le plan national. Le fait que la Thaïlande ait assorti son adhésion à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de sept réserves restreignant les droits des femmes sur plusieurs plans, en est une illustration manifeste. Ces réserves touchent l'égalité des droits en matière d'accès aux fonctions publiques, d'éducation, de travail, de droit de la famille, de citoyenneté, de contrats ainsi que le règlement des différends à la Cour internationale de justice. Trois de ces réserves — celles portant sur le travail, les contrats et la citoyenneté — ont depuis été levées. Mais le fait que plusieurs autres demeurent montre bien les divergences qui existent entre la législation thaïlandaise et les normes internationales. Ces divergences touchent la constitution, les fonctions publiques, la nationalité, le droit de la famille, le droit du travail, l'instruction, la prostitution, l'avortement et la violence domestique.

Même si la Constitution actuelle garantit l'égalité devant la loi, elle n'énonce pas en toutes lettres l'égalité des hommes et des femmes, contrairement à la Constitution de 1974. Les questions relatives aux femmes sont en outre inscrites dans la partie « orientations » de la constitution, qui est moins exécutoire que la partie concernant les « droits ». Plusieurs organismes de femmes ont réclamé des amendements à la Constitution, et l'adoption d'une disposition énonçant spécifiquement l'égalité des droits entre « hommes et femmes ».

Si les gouvernements précédents ont refusé d'entériner la disposition de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes sur l'accès aux fonctions et emplois publics, c'est parce que les femmes n'avaient pas le droit de devenir administrateurs de district, un poste administratif clef au sein du ministère de l'Intérieur. Les femmes ne peuvent pas non plus entrer à l'Académie militaire, même si elles sont autorisées à y enseigner. C'est au gouvernement Chuan que revient le mérite d'avoir levé le premier de ces obstacles : les femmes peuvent maintenant devenir administratrices de district. Une femme a en outre accédé au poste de gouverneur provincial. Mais l'Académie militaire reste fermée aux femmes. Ironiquement, ce sont les hommes issus de ce genre d'académie qui sont les auteurs des différents coups d'État. Comme quoi le paternalisme et l'autoritarisme font plutôt bon ménage !

Quant à la réserve sur la nationalité, elle a été levée quand la Thaïlande a modifié sa législation sur la citoyenneté en 1992-1993. Auparavant, les femmes thaïlandaises qui épousaient un étranger ne pouvaient pas automatiquement conférer la nationalité thaïlandaise à leurs enfants, alors que c'était le cas pour un Thaïlandais épousant une étrangère. La nouvelle loi confère automatiquement la nationalité thaïlandaise aux enfants de femmes thaïlandaises mariées à un étranger. Mais il reste encore une anomalie : si un homme thaïlandais épouse une étrangère, il confère automatiquement sa nationalité à son épouse, alors que si c'est une Thaïlandaise qui épouse un étranger, son mari ne se verra pas automatiquement octroyer la nationalité thaïlandaise.

Dans bien des familles, le fils est considéré comme le dépositaire du nom et bénéficie d'un traitement de faveur. L'égalité entre les sexes se heurte encore à des barrières culturelles très fortes qu'on ne pourra combattre que par une mobilisation soutenue de l'ensemble de la société. La législation elle-même n'est pas parfaite et perpétue la discrimination à l'égard des femmes[27]. Même les

27 **Status of Women: Thailand**, op. cit. pp.35-37.

dispositions concernant les fiançailles alimentent encore les inégalités. En vertu du Code civil, les fiancés, hommes ou femmes, peuvent rompre leur engagement dans certaines circonstances, comme par exemple l'apparition d'un autre prétendant. Mais la loi octroie à l'homme un privilège supplémentaire. Il a le droit de réclamer une compensation de l'homme qui a eu des relations sexuelles avec sa fiancée. Il n'existe aucune disposition équivalente pour la femme, qui ne peut réclamer aucune compensation de la personne qui a eu des relations sexuelles avec son fiancé.

Deuxièmement, si la loi reconnaît les mêmes motifs de divorce au mari ou à la femme, il y a cependant une différence fondamentale.

Un homme peut réclamer le divorce en invoquant l'adultère de sa femme. Par contre, ce même motif ne suffit pas quand c'est une femme qui veut réclamer le divorce. Elle aura le fardeau de prouver que son mari a « entretenu ou honoré une autre femme que son épouse » (article 1506 du Code civil).

Troisièmement, même si la monogamie est aujourd'hui inscrite dans la loi, la bigamie en tant que telle n'est pas punissable. Comme ce sont les hommes qui ont tendance à être bigames, la disparité est flagrante. Certains ONG ont réclamé sans succès l'inscription de l'état matrimonial sur les cartes d'identité que tous les adultes portent sur eux.

Quatrièmement, malgré les efforts déployés pour réformer la législation, la Loi sur les noms de famille de 1982 stipule qu'une femme qui se marie doit adopter le nom de son époux. C'est donc l'homme qui est considéré comme le dépositaire du nom et du patrimoine familial, ce qui renforce la subordination des femmes au sein de la structure familiale.

À noter enfin que la criminalisation du viol entre époux fait actuellement l'objet d'un débat. Mais les dispositions actuelles sur le mariage laissent toute impunité aux maris à ce niveau.

Théoriquement, le droit du travail thaïlandais garantit l'égalité salariale pour tous et toutes. Mais concrètement, les femmes sont souvent moins payées que les hommes, et les fillettes et adolescentes encore moins que les adultes. Les normes de travail tendent aussi à ne protéger que les personnes qui travaillent dans le secteur formel. En ce sens, les travailleuses domestiques ne bénéficient d'aucune protection. Mais il faut noter que le gouvernement Chuan a prolongé le congé de maternité à 90 jours tant dans le secteur public que privé.

En général, l'accès à tous les établissements d'enseignement est ouvert aux hommes comme aux femmes. Mais certaines institutions ferment encore leurs portes à ces dernières, notamment l'Académie militaire. Un certain nombre d'établissements contrôlent par un système de quotas secrets le nombre de femmes qui les fréquentent, ce qui constitue une discrimination de facto plutôt que de jure.

Le problème de la prostitution en Thaïlande est connu dans le monde entier. Il existe une multitude de lois et de politiques à ce sujet. Mais pourquoi ces mesures sont-elles si inefficaces et pourquoi retrouve-t-on tant de femmes et d'enfants prostitués ? Voilà la véritable question.

Si la pauvreté est le facteur qui pousse les gens à se prostituer, il ne faut pas non plus oublier le facteur de la demande : il y a des clients, tant thaïlandais qu'étrangers. De plus, les pratiques culturelles changent : dans bien des communautés, les parents acceptent le fait que les femmes et les enfants soient sexuellement exploités et de profiter des gains de ce commerce pour assurer leur subsistance, sans se préoccuper de l'aspect immoral de ce trafic ni des préjudices que subissent les personnes ainsi prostituées. Il existe en outre un important réseau criminel qui profite du trafic sexuel.

Les lois thaïlandaises sur la prostitutions sont désuètes. Et leur application est non seulement laxiste, mais elle peut aussi dans certains cas avantager les coupables. La Loi de 1960 sur l'élimination de la prostitution est manifestement injuste. Elle définit le crime de prostitution

comme le fait de « rendre des services sexuels contre rémunération »[28]. Chacune des parties - prostituée et proxénète - est passible de la loi. Mais la police l'interprète de manière à ce que les clients y échappent. Ce sont les femmes et les fillettes prostituées qui se voient le plus souvent arrêtées et condamnées à des amendes. Les proxénètes et autres intermédiaires sont rarement sanctionnés, ou ils paient ce qu'il faut pour échapper à ces sanctions.

Il existe actuellement deux projets de lois visant à réformer la législation. Le premier, axé sur une approche préventive, prévoit la création d'un comité spécial chargé de s'occuper de la question ; il privilégie la réhabilitation des femmes et des enfants prostitués et des sanctions plus sévères pour les proxénètes et les entremetteurs. Le second porte sur la vente et le commerce des femmes et des enfants à l'échelon national et international. Il défend également le principe d'une nouvelle infraction, à savoir le fait de conspirer pour faire le commerce de femmes et d'enfants, et cherche à pénaliser davantage les trafiquants. Mais le problème majeur, à court terme, reste l'application de la loi ; il existe déjà des lois pour punir ceux qui tirent profit de la prostitution, mais elles ne sont pas appliquées de manière efficace contre les profiteurs et les réseaux criminels qui exploitent les femmes et les enfants.

L'avortement et la législation sur l'avortement compromettent la santé physique et mentale des femmes et leur droit de contrôler leurs fonctions reproductrices. L'avortement est illégal en Thaïlande, excepté dans deux cas : a) quand il est pratiqué par un médecin parce que la santé de la femme est en danger ; b) quand il est pratiqué par un médecin sur une femme enceinte à la suite d'une infraction sexuelle comme le viol.

On a cherché à plusieurs reprises à élargir ces exceptions, de manière à y inclure l'échec de la contraception ou l'infirmité du fœtus, par exemple. Mais les groupes de pression religieux ont bloqué ces efforts. Il reste que l'avortement clandestin est très répandu, et se pratique souvent dans des conditions dangereuses pour les femmes.

On rapporte de plus en plus de cas de violence contre les femmes, en particulier au sein du foyer. Même si le droit criminel protège les femmes contre cette violence, le fait qu'elle demeure invisible aggrave le problème. La société a tendance à considérer la violence domestique comme une affaire privée qui doit se régler au sein de la famille, sans être publiquement exposée au regard de la loi.

On peut donc dire en résumé que si la législation et les politiques sociales ont tenté, ces dernières décennies, de s'ajuster à l'évolution de la société thaïlandaise, les pratiques n'ont pas vraiment suivi et laissent encore beaucoup à désirer. Les lois sont mal appliquées, alors que certaines pratiques culturelles et traditions discriminatoires à l'endroit des femmes demeurent solidement enracinées. L'action positive, les programmes d'accès à l'égalité par l'instauration de quotas dans divers postes, ont été revendiqués par certains groupes de pression, même s'ils ne sont pas officiellement acceptés. Il reste bien du chemin à faire pour étendre les notions de démocratie et de droits de la personne de manière à ce que les femmes et les fillettes puissent en jouir à tous les niveaux, au foyer, au sein des collectivités, en milieu de travail et à l'échelle de la nation.

2.2.2 Les enfants

Selon les estimations, la Thaïlande compte 19 millions d'enfants âgés de 0 à 14 ans, et 12 millions d'adolescents âgés de 14 à 24 ans[29]. Il faut noter au départ que si la Convention sur les droits de l'enfant classe sous le vocable « enfants » toutes les personnes âgées de moins de 18 ans, ce terme est plus ambigu en Thaïlande. On trouve en effet plusieurs définitions. Dans la Loi de 1991

28 Ibid., p.41.

29 Bureau national de la Jeunesse, Bangkok, 1994.

établissant le tribunal de la jeunesse et de la famille, est défini comme « enfant » quiconque a plus de 7 ans et moins de 15, alors que le qualificatif « jeune » s'applique aux personnes ayant entre 14 et 18 ans. Dans le Code civil, une personne atteint la majorité à 20 ans, alors que si elle se marie avant cet âge, elle accède à la majorité. En droit criminel, un enfant âgé de 7 à 14 ans ne peut être tenu criminellement responsable. Le décret révolutionnaire N° 294 définit comme « enfant » quiconque est âgé de moins de 18 ans.

Le paternalisme, l'autoritarisme et l'ultra-nationalisme ont favorisé certaines pratiques discriminatoires à l'endroit des enfants. Ces derniers ont déjà été considérés par le passé comme la propriété de leurs parents. Aujourd'hui, même si leur statut s'est amélioré, le droit criminel n'autorise toujours pas les enfants à poursuivre leurs parents en cas de sévices ou mauvais traitements. Le Bureau du Procureur général peut le faire en leur nom, mais il est rare qu'il le fasse.

Il existe en Thaïlande une croyance très répandue voulant que les enfants éprouvent de la reconnaissance envers leurs parents et manifestent leur piété filiale en entreprenant des choses qui confèrent un certain mérite à leurs parents : c'est ce qu'on appelle le « Katanyu » . Dans la culture traditionnelle, les devoirs de l'enfant envers ses parents passent avant ses droits en tant qu'individu. La fillette est doublement désavantagée parce que les parents ont tendance à favoriser les fils. Par exemple, la fille viendra en seconde place en ce qui regarde l'instruction et l'héritage. Le paternalisme est poussé à l'extrême lorsque les parents acceptent de vendre leurs enfants, en toute connaissance de cause ou non, à des réseaux d'exploitation de main-d'œuvre enfantine ou de prostitution. Souvent, les enfants envoient leurs gains à leurs familles pour subvenir à leurs besoins. À l'ère du paternalisme moderne, ils sont ainsi devenus des objets de profit dans plusieurs communautés.

Il existe aussi un rapport entre l'autoritarisme et les droits des enfants. Un grand nombre des lois qui désavantageaient les enfants et leurs familles furent adoptées pendant la période des régimes autoritaires, en particulier des années 50 aux années 70. Le décret révolutionnaire N° 294, et son optique punitive à l'égard des enfants et des familles « à problèmes », en est un exemple classique[30]. Cette loi donnait aux représentants de l'État le pouvoir de punir les parents pour les fautes commises par leurs enfants et d'institutionaliser les enfants coupables d'avoir commis des actes contraires à la loi. Cette optique ne tenait guère compte des causes des problèmes, et négligeait les dimensions de prévention ou de réhabilitation sociale. Elle caractérisait bien comment les lois étaient élaborées et imposées par en haut durant l'ère des dictatures militaires, sans grand souci pour le développement social des enfants et de leurs familles. Ces dernières années, les ONG ont réclamé une réforme de cette loi et ils veulent que l'on efface le terme « décret révolutionnaire » des recueils statutaires.

L'ultra-nationalisme a entraîné la marginalisation des enfants incapables de prouver leur citoyenneté thaïlandaise ou les enfants non thaïlandais résidant en territoire thaïlandais. Le cas des enfants nés de parents réfugiés ou apatrides l'illustre bien. À une époque, la loi sur la nationalité conférait la nationalité thaïlandaise aux enfants nés sur le sol thaïlandais (ius soli). Mais le décret révolutionnaire N° 337 a aboli ce droit, et la nationalité octroyée aux enfants de réfugiés et de personnes apatrides leur fut enlevée rétroactivement[31]. Cette mesure a eu des conséquences désastreuses, donnant à des agents chargés de l'application des lois corrompus, l'occasion d'exploiter et de tirer profit des personnes qui venaient de perdre leur nationalité. Même si la législation thaïlandaise a été modifiée en 1992-1993, dans le but de venir en aide aux enfants des fem-

30 **Compendium de lois et règlements concernant les enfants et les jeunes**. Bangkok : Bureau national de la jeunesse, 1986, p.169 (en thaï)

31 Ibid., p. 315

mes thaïlandaises, cette réforme n'a pas bénéficié aux autres enfants ; les enfants non Thaïlandais nés en sol thaïlandais risquent encore de se voir considérés comme des apatrides à moins que les autres pays ne leur tendent une main secourable[32].

Si la Thaïlande est maintenant partie à la Convention sur les droits de l'enfant, elle a néanmoins émis trois réserves portant sur le droit d'acquérir la nationalité, les droits des enfants réfugiés, et le droit des minorités et des peuples autochtones à une instruction fondée sur leur propre culture. Ces réserves dénotent encore une mentalité ultra-nationaliste et chauvine pour qui les droits de l'enfant concernent exclusivement ceux des enfants thaïlandais, et non comme ceux de tous les enfants, y compris ceux d'origine ethnique ou nationale différente.

Cela dit, il reste que ces dernières années, les responsables de la planification du développement ont commencé à tenir compte des droits des enfants et de leurs problèmes. Le Septième Plan national de développement actuellement en cours prévoit des mesures particulières pour les enfants[33], visant à :

a) Accélérer et amplifier la préparation des enfants pendant la période pré-scolaire (entre 0 et 5 ans) ;
b) Encourager, quantitativement et qualitativement, la formation professionnelle des jeunes qui ne vont plus à l'école (entre 14 et 25 ans) ;
c) Prolonger la formation générale de 6 à 9 ans pour les enfants âgés de 6 à 14 ans ;
d) Développer le sens des valeurs et un esprit démocratique chez les enfants et les jeunes ;
e) Intensifier la prévention du SIDA, protéger les enfants et les jeunes contre cette maladie, et promouvoir la réhabilitation ;
f) Intensifier la protection, la réhabilitation et le développement des enfants en difficulté comme les enfants qui travaillent, les enfants prostitués, les enfants toxicomanes et les enfants de la rue, et satisfaire les besoins essentiels des enfants ;
g) Encourager et soutenir les enfants et les jeunes doués, par exemple dans le sport ou les arts.

Ce plan s'appuie sur certains objectifs quantitatifs qui jouent le rôle d'indicateurs (voir annexe 3). Ces indicateurs sont plus précis que ceux qui ont été définis pour évaluer les besoins élémentaires de la population et dont nous avons parlé plus haut. Ils s'inspirent fortement des indicateurs développés par le Bureau national de la jeunesse avec l'aide du secteur non gouvernemental et correspondent, dans une large mesure, aux objectifs fixés mondialement par l'UNICEF et par les pays qui font partie de cet organisme.

Le Septième Plan est encore en cours, et il serait prématuré d'évaluer si ces objectifs quantitatifs ont été atteints. Cependant, on peut déjà émettre certaines observations. Tout d'abord, les objectifs concernant la survie et le développement de l'enfant, comme la nutrition et les vaccinations, ont plus de chance d'être réalisés que ceux qui concernent la protection des enfants en difficulté, comme les enfants prostitués. En effet, il s'agit là d'un pari beaucoup plus difficile à tenir, qui nécessite toute une gamme de mesures, depuis la lutte contre le trafic des enfants jusqu'à une application plus rigoureuse des lois en passant par l'éradication de la corruption.

Deuxièmement, les différents objectifs concernant l'épanouissement des enfants, et en particulier les efforts pour diminuer les taux de décrochage scolaire, se heurtent à des obstacles importants. L'un des problèmes de l'éducation thaïlandaise, c'est que si l'instruction primaire est largement accessible, un grand nombre d'enfants décrochent avant d'avoir terminé leur sixième année. Les dispositions législatives adoptées pour réduire le taux de décrochage ne serviront à rien, dans la mesure où le

32 Loi sur la nationalité Nos 2 et 3, **Gazette Royale**, Vol. 109, Partie 13, février 1992, pp. 3-6; vol. 109, partie 42, avril 1992, pp. 94-95 (en thaï).

33 **Plan de développement pour les enfants et les jeunes pendant la période d'application du Septième Plan national de développement économique et social (1992-1996)**, Bangkok : Bureau national de la jeunesse, 1992, pp. 10-11 (en thaï).

problème relève bien plus de l'assistance aux familles : c'est en les aidant à accroître leurs revenus et à développer des activités que l'on pourra inciter leurs enfants à terminer leur instruction primaire.

Troisièmement, les indicateurs relatifs à la démocratie et à la participation des enfants au sein du foyer, dans la communauté et à l'échelon national, demeurent vagues. Par exemple, comment prouver que 80 % des jeunes Thaïlandais comprennent ce qu'est la démocratie quand tout ce qu'on leur apprend à l'école sur le sujet se limite aux élections et au processus parlementaire, et qu'on ne touche pas aux notions plus larges de démocratie au sein de la famille, de la communauté et du milieu de travail ? Il aurait mieux valu utiliser un indicateur du type « abaisser l'âge du droit de vote de 20 à 18 ans d'ici la fin du Septième Plan ». C'est d'ailleurs une proposition actuellement défendue par les groupes pro-démocratie et les organismes qui revendiquent une réforme constitutionnelle.

Quatrièmement, on n'a prévu aucun indicateur pour évaluer jusqu'à quel point le public connaît les droits des enfants et dans quelle mesure les enfants connaissent et défendent leurs propres droits. Là encore, le Plan national obéit à une optique axée sur les « besoins » qui restent à la discrétion de l'État plutôt que sur les droits qu'il est nécessaire de défendre face à l'État et aux autres groupes de pouvoir.

Cinquièmement, le Plan ne fait qu'effleurer la question des enfants en difficulté, même si ces derniers sont très nombreux : les fillettes, la main-d'œuvre enfantine, les enfants prostitués, les enfants des rues, les enfants toxicomanes, les enfants sidatiques ou séropositifs, les enfants réfugiés, les enfants handicapés, les enfants victimes de conflits armés, les enfants victimes de violence domestique, les jeunes contrevenants, etc.

L'objectif quantitatif consistant à répondre aux besoins de 30 % de ces enfants est contestable, en particulier parce que les indicateurs actuels n'identifient pas suffisamment ces diverses catégories comme des groupes cibles pour les programmes. Les politiques sociales doivent faire des enfants marginalisés et des enfants en difficulté des groupes cibles qui appellent des réponses concrètes de façon à éliminer la discrimination exercée contre eux par la législation, les politiques et les pratiques. Nous allons voir plus en détail comment s'exerce concrètement cette discrimination.

A) Les fillettes

Nous avons vu que les petites filles sont, de par la culture et les traditions, désavantagées par rapport aux garçons. Mais ce constat mérite certaines nuances quand il s'agit d'instruction. Quand on regarde la fréquentation scolaire nationale, on trouve plus de garçons que de filles aux niveaux primaire et secondaire, mais cette tendance se renverse au deuxième cycle secondaire et au niveau post-secondaire, comme l'illustrent les tableaux 4 et 5 :

Tableau 4
NOMBRE D'ÉLÈVES INSCRITS DANS LES ÉCOLES PRIMAIRES ET SECONDAIRES SELON LE SEXE, 1985-1990

	Année	Filles	Garçons
1- Primaire	1990	3 375 341	3 578 941
2- 1er cycle secondaire	1985	598 294	704 694
	1990	674 541	741 457
3- 2e cycle secondaire	1985	281 708	277 716
	1990	254 223	233 820

Source : La participation des femmes au développement en Thaïlande : Seconde décennie (1986-1995) (version préliminaire), Bangkok : Commission nationale sur la condition féminine, 1994, p. A9.

Tableau 5
NOMBRE DE DIPLÔMÉS DES UNIVERSITÉS PUBLIQUES ET PRIVÉES SELON LE GRADE UNIVERSITAIRE ET LE SEXE

	Femmes	Hommes
Certificat	919	2 566
Diplôme	436	795
Baccalauréat	37 594	28 893
Diplôme universitaire supérieur	395	533
Maîtrise	2 567	2 597
Doctorat	32	36
TOTAL	41 943	35 420

Source : Women's Development in Thailand : Second Decade (1986-1995) (version préliminaire). Bangkok : Commission nationale sur la condition féminine, 1994, p. A11.

Cette avance ne se maintient pas par la suite parce l'accès aux postes décisionnels, en particuliers en politique, est moins ouvert aux femmes qu'aux hommes. Cet état de choses appelle donc une plus grande mobilisation des femmes et des fillettes pour accéder aux postes décisionnels pendant et après leur scolarité.

B) La main-d'œuvre enfantine

Le droit du travail thaïlandais interdit l'embauche d'enfants de moins de 13 ans, mais en réalité, nombreux sont les enfants appartenant à ce groupe d'âge qui travaillent. Selon une estimation du Bureau national de la jeunesse, les enfants et adolescents de 13 à 24 ans constitueraient 35 % de la population active[34]. Une étude récemment menée par l'Institut de développement social de l'Université Chulalongkorn indique qu'à la fin des années 80, environ un million d'enfants et quatre millions d'adolescents travaillaient d'une manière ou d'une autre[35]. Un des principaux enjeux consiste donc à rendre visible ce qui est invisible et à faire en sorte que les statistiques soient ventilées de manière à tenir compte du sexe et de l'origine.

Si sur le plan de l'offre, ce sont la pauvreté et l'éclatement des familles qui génèrent l'entrée des enfants sur le marché du travail, on ne tient néanmoins pas suffisamment compte de la dimension demande — à savoir les employeurs et les intermédiaires. Les petites industries sont souvent les coupables. Il existe en outre des réseaux criminels transnationaux qui attirent dans leurs filets les enfants des pays voisins, entre autres la Birmanie, la Chine, le Laos et le Cambodge. La torture et la mort font partie des sévices encourus par ces enfants.

La législation actuelle du travail fixe l'âge minimum pour travailler, et garantit un salaire et des conditions de travail décents. Mais elle est appliquée avec laxisme. Les autorités se plaignent aussi de manquer d'inspecteurs du travail. Quand les entreprises font l'objet d'inspections, ce sont souvent des organismes non gouvernementaux plutôt et non les pouvoirs publics qui en ont pris l'initiative, ce qui dénote à quel point le contrôle gouvernemental est relâché.

Pour combattre l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine, il faudrait multiplier les programmes anti-pauvreté, allonger la scolarité de 6 à 9 ans, et hausser le salaire minimum. Il existe deux

34 Bureau national de la jeunesse, Bangkok, 1994.

35 C. Banpasirichote et A. Pongsapich, **Child Workers in Hazardous Work in Thailand**, Institut de recherches sociales de l'Université Chulalongkorn, 1992, p.1.

mouvements de pression en ce sens : le premier propose de maintenir à 15 ans l'âge minimal pour travailler, mais revendique des mesures comme la formation scolaire en milieu de travail ; le second réclame que l'on fasse passer l'âge minimum à 14 ou 15 ans conformément aux normes de l'Organisation internationale du travail. Ce problème est en outre indissociable de la situation économique des familles, et des moyens à prendre pour les aider à augmenter leurs revenus en générant leurs propres activités, tout en facilitant l'accès au crédit, à l'instruction, à l'emploi, aux technologies et aux prestations familiales, afin d'éviter qu'elles n'exploitent leurs propres enfants pour subvenir à leurs besoins. Nous en avons déjà parlé dans la partie sur le bien-être et la sécurité sociale.

C) La prostitution enfantine

Il n'existe pas de statistiques fiables sur le nombre d'enfants engagés dans la prostitution. En fait, les chiffres existants se contredisent. Certaines sources parlent de 800 000 enfants, d'autres évaluent ce nombre à moins de 100 000.

Ces divergences statistiques ne doivent cependant pas faire oublier l'énormité du problème dans ce pays. Les fillettes en souffrent encore plus parce que ce sont souvent elles qui sont vendues ou incitées à se prostituer. Le problème a pris une dimension transfrontalière dans la mesure où on attire un grand nombre de petites filles du Cambodge, de Birmanie, de Chine et du Laos pour nourrir les réseaux de prostitution en Thaïlande et ailleurs. Les réseaux criminels opèrent dans plusieurs pays et les pédophiles étrangers viennent chercher leurs proies en Thaïlande. Il existe aussi un trafic d'« exportation » clandestine de femmes et de fillettes vers d'autres pays, entre autres le Japon. Dernièrement, le nombre de garçons prostitués a augmenté. Et comme le SIDA se répand rapidement par l'intermédiaire du trafic sexuel, les enfants victimes de la prostitution sont gravement menacés par ce fléau.

Tout comme la prostitution féminine, la prostitution enfantine est totalement interdite en Thaïlande. L'exploitation sexuelle des enfants contrevient au Code criminel, à la législation du travail et à diverses autres lois et politiques. Il faut aussi mentionner l'existence d'un projet de loi sur la vente et le trafic des femmes et des enfants qui criminalisera le trafic local et transfrontalier des femmes et des enfants et imposera des peines sévères à ceux qui en tirent profit.

Mais il reste que l'application des lois manque de rigueur. Lors d'un séminaire sur le trafic des enfants organisé dernièrement par ASIANET, un officier supérieur de police a admis que souvent, la police craint d'agir dans l'intérêt de l'enfant à cause de « forces obscures » à l'œuvre, probablement des mafias ayant des relations dans les milieux politiques[36]. La question de la protection de l'enfance pose des défis analogues à ceux que génère l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine : s'il est nécessaire de s'attaquer aux racines du problème, entre autres la pauvreté et l'éclatement des familles, il faut également tenir compte de la demande, alliée aux réseaux criminels de prostitution enfantine.

Sur le plan correctif, il conviendrait d'offrir à toutes les victimes réparation et réhabilitation. Il y a en outre la difficile question des valeurs morales battues en brèche par la recherche du profit — l'enfant devient alors un objet sexuel à consommer. Il faudra donc intervenir au niveau de la socialisation de manière à réorienter les valeurs des communautés et des parents qui acceptent la prostitution enfantine comme un moyen de subsistance, et susciter un changement des mentalités et des comportements pour qu'elle soit considérée comme un fléau et non comme un bienfait. Parallèlement et à plus court terme, il faudrait resserrer l'application des lois, ce qu'on peut faire par des incitatifs aux corps policiers et en développant au sein de l'ensemble de la communauté une sorte de réseau de protection des enfants.

36 Séminaire sur le trafic des enfants organisé par ASIANET, Bangkok, mai 1994.

D) Autres catégories d'enfants en difficulté

La liste de ces groupes n'a pratiquement pas de fin et nous les avons déjà mentionnés. Tous ces enfants sont défavorisés et marginalisés, et c'est le principale pierre d'achopement à laquelle on se heurte quand on cherche à promouvoir la non-discrimination. Les mesures pratiques devraient être axées sur la prévention des causes profondes du problème, la protection des enfants contre les mauvais traitements et l'exploitation, des programmes de réhabilitation sociale ou autre pour les enfants qui en sont victimes, une plus grande participation des enfants à leur propre protection, ainsi qu'une intensification des interventions communautaires dans l'intérêt des enfants maltraités. Mais ce n'est là qu'une facette du problème. Il est tout aussi important d'aider les familles à jouer le rôle d'un véritable filet de protection pour leurs membres les plus jeunes ; cela dépendra grandement non seulement de programmes anti-pauvreté et de mesures destinées à accroître le revenu des familles, mais aussi de programmes d'allocations familiales, de soins et d'éducation.

2.2.3 Les réfugiés

En Thaïlande, le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile ne date pas d'hier. Autrefois, les Thaïs accordaient avec libéralité asile aux étrangers. Mais on a pu voir ces trente dernières années les autorités durcir leur attitude à l'égard de ces personnes, pour des considérations d'ordre politique et des raisons de sécurité, que ce soit en Thaïlande ou dans les pays voisins. Notons en passant que la Thaïlande n'a pas adhéré à la Convention de 1951 sur le statut de réfugié, ni à son protocole de 1967. La Convention de 1951 définit comme « réfugié » toute personne qui fuit son pays d'origine parce qu'elle craint avec raison d'être victime de persécution. Le « non-refoulement », à savoir le droit pour les réfugiés de ne pas être renvoyés dans des pays où ils risquent de faire l'objet de persécution, figure en tête de liste parmi les droits internationalement protégés. En vertu du droit international, l'assistance et la protection accordées aux réfugiés s'appliquent tant aux personnes victimes de persécutions politiques qu'aux victimes de catastrophes d'origine humaine comme les conflits armés. Ces dispositions ont été complétées par diverses conclusions adoptées par le comité exécutif du bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Le droit de l'immigration thaïlandais a eu tendance à définir les demandeurs d'asile comme des « immigrants illégaux » privés de droits en sol thaïlandais, et non comme des réfugiés investis de droits garantis par le droit international[37]. Cette attitude nationaliste et chauvine va à l'encontre du principe de l'universalité des droits et elle alimente la discrimination.

Mais il convient de nuancer ces généralisations en étudiant le traitement donné par l'État et l'application de la loi à chacun des groupe de réfugiés. Les quatre principaux groupes de réfugiés ont été les Cambodgiens, les Vietnamiens, les Laotiens et les Birmans. Il faut y ajouter des réfugiés non indochinois en provenance de l'Afganistan, de l'Iran et du Sri Lanka. L'attitude des pouvoirs publics thaïlandais varie selon le groupe et certains ont été mieux traités que d'autres. Il faut également reconnaître que les autorités thaïes ont eu à supporter un énorme fardeau de réfugiés ; en maintes occasions, c'est le souci humanitaire qui a prévalu. Depuis les trente dernières années, en effet, des millions de personnes ont cherché refuge en Thaïlande ou transité par ce pays. La Thaïlande a en outre fourni aux personnes réfugiées sur son territoire des programmes d'instruction élémentaire et des services de base qui s'apparentent à ce que recommande la Convention sur les réfugiés.

Cependant, le chauvinisme et l'intolérance ont sporadiquement relevé la tête, en particulier quand la Thaïlande a refoulé des demandeurs d'asile, des mesures carrément discriminatoires qui relèvent de la discrimination et d'un nationalisme inexcusable. Le fait que les enfants réfugiés n'aient pas accès à l'enseignement supérieur constitue aussi une pratique discriminatoire qui hypothèque l'épanouisse-

37 V. Muntarbhorn, **The Status of Refugees in Asia**, Oxford : Clarendon, 1992, pp.125-141.

ment de ces enfants. En même temps, on a signalé à certains moments des actes de violence physique et mentale à l'endroit des réfugiés dans les camps, parfois commis par des factions armées désireuses de manipuler les habitants des camps. Dans les années 80, la violence contre les femmes et les enfants est devenue un problème très préoccupant quand les réfugiés cambodgiens ont été cantonnés dans des camps situés près de la frontière cambodgienne et ouverts aux intrusions d'éléments de l'armée. Sur le plan des politiques à long terme, les autorités thaïlandaises ont rejeté en bloc toute assimilation locale des réfugiés, à moins qu'ils partagent certaines caractéristiques ethniques avec les Thaïlandais. Plus récemment, les solutions adoptées se sont basées, selon le groupe de réfugiés concerné, sur la réinstallation dans un pays tiers ou sur le rapatriement volontaire dans le pays d'origine. Le tableau 6 indique le nombre de réfugiés en Thaïlande selon le pays d'origine.

Tableau 6
NOMBRE DE RÉFUGIÉS ET DE DEMANDEURS D'ASILE EN THAÏLANDE (FIN 1993)

Vietnamiens	9 797
Laotiens des plaines	3 478
Laotiens des montagnes	23 216
Cambodgiens	67

Source : HCR, 1994

On estime en outre que 100 000 réfugiés et demandeurs d'asile birmans résident actuellement en territoire thaïlandais. Avant le rapatriement de 1992, on comptait aussi quelque 350 000 Cambodgiens répartis en Thaïlande. Pendant les années 70 et 80, il est souvent arrivé que la Thaïlande accueille d'un seul coup une vague d'un demi-million de réfugiés.

Nous allons à présent examiner les différentes retombées qu'ont pu avoir la législation, les politiques et les pratiques de l'État thaïlandais sur les principales populations de réfugiés :

A) Les Cambodgiens

Les principales vagues de réfugiés cambodgiens en territoire thaïlandais se sont produites entre 1975 et 1985, période de grande instabilité au Cambodge. Même si en vertu de la loi thaïlandaise sur l'immigration de 1979, ces réfugiés étaient considérés comme des « immigrants illégaux » au sens strict du terme et donc susceptibles d'être refoulés n'importe quand, les pressions internationales et les pratiques gouvernementales sont venues tempérer la rigueur de la loi. La politique adoptée en 1980 et que l'on a appelée « dissuasion à visage humain » traduit bien les différentes nuances du droit, de la politique et des pratiques de l'État thaïlandais[38]. Voici quelles restrictions cette politique recommandait en ce qui concerne les Cambodgiens :

a) Fermeture de la frontière thaïlandaise aux nouveaux arrivants ;
b) Internement des personnes qui s'introduisent illégalement en Thaïlande dans des camps au régime sévère ;
c) Pas de réinstallation des nouveaux arrivants dans un pays tiers ;
d) Traitement de ces personnes selon des normes minimales qui ne dépasseront pas ce qui est strictement nécessaire à leur subsistance.

38 US Congress. **World Refugee Crisis: The International Community's Response**. Washington : US Congress, 1979, pp.134-135.

En réalité, les Cambodgiens ont continué à entrer en Thaïlande après cette date et les autorités thaïlandaises les ont autorisés à y demeurer temporairement sans les refouler de l'autre côté de la frontière. Le sort des Cambodgiens a été réglé en 1991, au moment de la signature des Accords de paix qui ont permis aux réfugiés de rentrer. En 1992, quelque 350 000 Cambodgiens sont retournés chez eux. Mais tout n'est pas rose pour autant. En 1994, avec la poursuite des combats, des groupes de civils ont tenté de se réfugier à nouveau en Thaïlande, mais ils ont été refoulés par les autorités thaïlandaises, ce qui constitue une entorse au principe de non-refoulement mentionné plus haut. Au Cambodge, la situation demeure instable et il se peut fort bien que la Thaïlande reçoive à l'avenir de nouveaux afflux de réfugiés.

B) Les Laotiens

Ils se divisent en deux groupes : les ethnies montagnardes et les habitants des plaines. La situation du premier groupe est particulièrement délicate dans la mesure où il a entretenu des relations étroites avec un mouvement pro-américain opposé au régime socialiste laotien à partir de 1975 et pendant les années 80. Si la loi sur l'immigration s'appliquait aussi à tous les Laotiens cherchant refuge en Thaïlande, ces derniers ont néanmoins bénéficié d'un traitement différent. Ils ont été autorisés à rester provisoirement en Thaïlande après avoir été filtrés selon une procédure établie en 1985 pour différencier les réfugiés des non-réfugiés selon le critère international définissant comme réfugié toute personne qui craint avec raison d'être persécutée dans son pays d'origine. Les personnes ayant passé « le test » avec succès pouvaient rester en Thaïlande en attendant leur réinstallation dans un pays tiers. Ceux qui se voyaient refuser le statut de réfugiés étaient refoulés au Laos en tant qu'immigrants illégaux. Cette politique fut corroborée par un accord international appelé Plan d'action général dont nous reparlerons ci-après et qui s'appliquait aux demandeurs d'asile tant laotiens que vietnamiens en Asie du Sud-Est. La politique actuellement suivie par le gouvernement thaïlandais vise à faire en sorte qu'en 1994, tous les Laotiens non réfugiés soient rentrés chez eux.

C) Les Vietnamiens

Il y a eu deux grandes vagues de réfugiés vietnamiens cherchant asile en Thaïlande : ceux qui sont arrivés dans les années 50 et que l'on appelle les réfugiés de Dien Bien Phu, et ceux qui sont arrivés après 1975 quand le pouvoir a changé de mains et que le Vietnam est devenu un pays socialiste. Si à l'égard des premiers, l'État thaïlandais a envisagé la possibilité de les rapatrier au Vietnam, ce projet n'a pas porté fruit. Cette tentative était en outre illogique dans la mesure où les réfugiés de Dien Bien Phu avaient au départ cherché à fuir un régime socialiste, et que c'est encore un régime socialiste qui est en vigueur au Vietnam.

Ce groupe a été particulièrement touché par la volte-face de l'État thaïlandais en matière de législation sur la citoyenneté. À l'origine, la loi thaïlandaise sur la nationalité conférait la nationalité thaïlandaise aux enfants de ce groupe qui étaient nés en territoire thaïlandais. Un grand nombre de personnes ont ainsi acquis la nationalité thaïlandaise. Toutefois, en vertu du Décret révolutionnaire N° 337, cette nationalité leur a été retirée, même rétroactivement. Un grand nombre de descendants de ces réfugiés vietnamiens vivent actuellement sans statut sur le sol thaïlandais, et sont effectivement des apatrides.

En ce qui regarde les réfugiés vietnamiens arrivés après 1975, la politique initiale a fluctué entre l'accueil temporaire et le refoulement par voie de terre ou de mer. Cette politique a finalement abouti à l'adoption du Plan général d'action de 1989 et l'instauration de procédures de filtrage des nouveaux arrivants en appliquant le critère international de crainte fondée de persécution à ceux qui étaient arrivés le 14 mars 1989 ou après[39]. Les personnes admises seraient autorisées à se réinstaller dans un pays

39 **The Status of Refugees in Asia**, op. cit., pp. 193-200.

tiers, alors que les personnes refusées devraient rentrer dans leur pays. Le projet le plus récent vise à faire en sorte que tous les non-réfugiés soient rentrés au Vietnam d'ici 1995. Aux termes du Plan général d'action, le Vietnam a également accepté de décourager les départ clandestins de son territoire et de faciliter l'émigration de ceux qui le désirent au moyen d'un Programme rationalisé de départs.

D) Les Birmans

C'est le groupe qui connaît les problèmes les plus graves à l'heure actuelle, et ces dernières années, la législation et les politiques thaïlandaises ont plutôt privilégié la rigueur que la souplesse à leur égard. Cette ambivalence est aggravée par le fait qu'il n'existe pas de procédure officielle pour déterminer le statut des réfugiés. Comme l'a noté un commentateur, « Avant 1989, les demandeurs d'asile birmans étaient autorisés à demeurer temporairement en Thaïlande. En novembre de cette année-là, le gouvernement avait même adopté officiellement une politique d'accueil temporaire des réfugiés birmans. Mais cette attitude a changé en 1990, et certains demandeurs d'asile furent refoulés en Birmanie. Cette politique se resserra encore avec l'arrestation de Birmans en Thaïlande et la mise sur pied éventuelle d'un camp pour interner les étudiants birmans en sol thaïlandais. L'attitude des décideurs thaïlandais a consisté à éviter toute internationalisation de la question birmane, et ils ont empêché les organismes internationaux d'intervenir sur cette question[40]. »

En fait, il existe deux catégories de réfugiés en jeu. Il y a tout d'abord un important contingent de membres des minorités ethniques de Birmanie qui vivent maintenant dans divers camps installés le long de la frontière thaïlando-birmane. Ils ont fui leur pays à cause du conflit armé qui oppose la junte militaire de Rangoon aux groupes ethniques qui luttent pour l'auto-détermination.

Le second groupe se compose d'étudiants et d'autres militants démocrates qui ont fui la répression en Birmanie depuis 1988. Une soi-disant « zone de sécurité » a été établie pour les gens appartenant à ce groupe. S'ils sont trouvés à l'extérieur du périmètre du camp, ils peuvent être détenus dans la prison de l'immigration où les conditions de détention sont épouvantables. Dernièrement, les autorités thaïlandaises ont refoulé certains membres de ce groupe à la frontière birmane, en violation du droit international.

La politique thaïlandaise à l'endroit de ces réfugiés est indissociable de la politique d'engagement constructif adoptée par l'État thaïlandais vis-à-vis de la Birmanie. En un sens, les autorités thaïlandaises approuvent tacitement le régime dictatorial de la junte birmane. Elles éprouvent par conséquent moins de sympathie pour les partisans de la démocratie qui se réfugient sur leur territoire, même si elles acceptent de leur accorder un refuge temporaire à condition qu'ils respectent les règles du jeu, restent cantonnés dans les camps et évitent de participer à des activités dirigées contre la junte militaire.

Les autorités veulent endiguer de nouveaux afflux de réfugiés en Thaïlande. Elles ont proposé l'instauration de « zones de sécurité » pour les personnes déplacées dans le pays d'origine — le Cambodge par exemple — plutôt qu'en territoire thaïlandais. Il faut accueillir cette idée avec circonspection dans la mesure où elle peut être exploitée pour empêcher les demandeurs d'asile de quitter leur pays d'origine afin d'aller chercher refuge ailleurs, et les laisser donc à la merci d'autres violations de leurs droits dans leur pays d'origine.

Les ONG ont essayé de contrer cette orientation de la politique thaïlandaise à l'égard des réfugiés. Une conférence régionale organisée par le HCR à titre de « partenaire dans l'action » (PARINAC) avec les ONG a débouché sur plusieurs conclusions qui touchent à la question des réfugiés :

40 Ibid., p. 131.

« Les participants ont souligné le fait que l'institution de l'asile est en péril. De plus en plus de personnes qui ont besoin d'une protection internationale, entre autres à cause de conflits armés internes et des violations des droits humains qui en résultent, font fréquemment l'objet de mesures restrictives adoptées par des pays souvent aux prises avec des difficultés économiques et les courants xénophobes qui en résultent. En outre, dans certains pays de la région et ailleurs, les réfugiés ne sont pas traités selon les normes des droits humains fondamentaux. Le fait est que certaines personnes ou groupes de personnes peuvent ne pas correspondre aisément à la définition de réfugié inscrite dans la Convention de 1951, mais ont néanmoins besoin de toute urgence d'une protection internationale.

Dans certains pays de la région, les réfugiés et les demandeurs d'asile font l'objet d'une détention indûment prolongée et/ou de mesures discriminatoires du fait de leur appartenance à certains groupes ethniques. Les participants ont réaffirmé le droit des réfugiés et des demandeurs d'asile de ne pas être détenus indûment ou de manière prolongée et de ne pas subir de discrimination.

La sécurité des réfugiés, et en particulier celle des femmes et des enfants réfugiés et de groupes vulnérables est encore gravement compromise dans un grand nombre de pays et reste une question des plus préoccupantes. Si les femmes et les fillettes réfugiées font souvent l'objet d'agressions sexuelles et d'autres formes de violence sexuelle, on ne reconnaît pas généralement ces atteintes à leur intégrité physique et leur sécurité personnelle comme de graves violations de leurs droits humains[41]. »

Certaines recommandations émises lors de cette conférence cherchent à répondre aux besoins actuels des réfugiés :

« Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les ONG devraient :

a) Promouvoir conjointement le droit de chercher et d'obtenir asile pour échapper aux persécutions, et le droit de se prévaloir de son corollaire, à savoir le principe international de non-refoulement des réfugiés.

b) S'opposer vigoureusement aux mesures dites de « dissuasion à visage humain » là où elles sont mises en pratique.

c) Joindre leurs efforts pour demander aux gouvernements de mettre un terme aux mesures de détention et aux pratiques discriminatoires à l'endroit des réfugiés et des demandeurs d'asile, et de traiter les réfugiés présents sur leur sol de la même manière qu'ils traitent les autres résidents, notamment en ce qui regarde les services sociaux et autres avantages.

d) S'opposer vigoureusement aux actions contraires aux Conclusions du Comité exécutif, réaffirmer continuellement la nécessité pour les États de fonder leurs politiques d'asile sur ces Conclusions, en tant que base de solidarité et de partage international, et faire en sorte qu'elles soient largement diffusées.

e) Monter des dossiers et signaler les problèmes de protection juridique et physique des femmes et des fillettes réfugiées.

f) Déployer tous les efforts possibles de manière à assurer une protection adéquate de tous les réfugiés et demandeurs d'asile contre des agissements violents. Il faudrait instaurer des mécanismes tripartites entre le HCR, les ONG et les pays d'accueil de manière à formuler des stratégies concrètes pour prévenir ce genre de situations[42]. »

Bien sûr, la question de la prévention du problème à sa source, dans le pays d'origine, est tout aussi importante. Souvent, les gens se réfugient dans un autre pays pour fuir les conflits armés, les conflits inter-ethniques, échapper à la répression, à des conditions socio-économiques intolérables,

41 Propositions de la Conférence «Partenaires dans l'action» (PARINAC), Bangkok, février 1994, p.3.

42 Ibid., p. 131.

et à l'impossibilité de participer à la société civile à cause de régimes et de gouvernements anti-démocratiques. Si on ne s'attaque pas non plus à ces problèmes, les mesures curatives risquent de s'avérer insuffisantes et d'arriver trop tard.

2.2.4 Les minorités et les peuples autochtones

L'actuelle constitution thaïlandaise traduit bien l'état d'esprit qui anime les responsables gouvernementaux en ce qui regarde la question des minorités et des peuples autochtones : nulle part il n'y est fait mention de l'un ou l'autre de ces groupes. Cependant, en principe, toutes les personnes résidant en territoire thaïlandais ont droit, sans distinction, au même bénéfice de diverses lois comme les codes civil et criminel.

Les autorités thaïlandaises se montrent prudentes et circonspectes face à ces deux groupes. Elles craignent qu'en défendant les droits des minorités et des peuples autochtones, on les amène à revendiquer l'auto-détermination et éventuellement à faire sécession.

La Thaïlande compte trois grands groupes minoritaires : les personnes d'origine chinoise, les Musulmans et les ethnies montagnardes. Les Chinois ont bien réussi et détiennent un grand pouvoir économique. Parce qu'il y a eu de nombreux mariages mixtes avec des personnes d'origine thaïe, il est difficile de savoir précisément combien de Chinois s'identifient encore eux-mêmes comme minorité distincte. Selon des estimations récentes, il y aurait 6 millions de personnes d'origine chinoise en Thaïlande[43].

A) Les Musulmans

On compte quelque 2,2 millions de Musulmans en Thaïlande[44]. La majorité d'entre eux résident dans les quatre provinces méridionales qui jouxtent la Malaisie. Ce sont majoritairement des agriculteurs. On peut évaluer leur situation sous deux angles : en tant que collectivités rurales, et à titre de minorité.

En tant que population rurale, le sort des Musulmans s'apparente à celui des autres collectivités rurales, à savoir que leurs revenus sont inférieurs à ceux des populations vivant dans les zones urbaines et industrialisées. En tant que minorité, ils font face à d'autres problèmes en ce qui concerne leurs droits politiques, sociaux, économiques et culturels. Les autorités thaïlandaises craignent qu'ils ne revendiquent leur droit à l'auto-détermination. Il existe un mouvement séparatiste dans le sud qui a par moments été associé à des actions violentes.

Les autorités thaïlandaises ont défini ainsi les problèmes auxquels se heurtent les Musulmans dans le sud du pays :

a) Problèmes économiques

La structure de la production économique est étroite et peu diversifiée. Les principales activités se retrouvent dans les plantations de caoutchouc et les pêcheries, et la mise en marché de ces produits dépend des pays étrangers. On compte un grand nombre de paysans sans terre. Les gens ne disposent pas suffisamment de terres agricoles, avec en moyenne seulement 12 rai par famille. Au Pattani et au Narathiwat, où c'est la pêche qui constitue l'autre activité principale, la population s'appauvrit de plus en plus à cause de la raréfaction des stocks de poissons, de la hausse des coûts de production et de prix de vente trop bas. Le programme de développement visera directement à réajuster la structure de la production en élargissant sa base économique et en permettant ainsi aux activités économiques des provinces frontalières de mieux se compléter et de mieux s'intégrer dans l'économie régionale et nationale. Il est impératif de régler rapidement le problème de la pauvreté chez les paysans sans terre, et en particulier les petits pêcheurs et les petits planteurs de caoutchouc.

43 **Krung Thep Turakij**, 10 juin 1994, p. 5 (en thaï).

44 Ibid.

b) Problèmes psycho-sociaux

La structure sociale propre aux provinces de Pattani, Yala et Narathiwat a créé des problèmes au niveau de l'enseignement, de la planification des naissances et des programmes sociaux. On compte un grand nombre d'enfants pauvres et d'orphelins, et le gouvernement compte plus particulièrement promouvoir les projets destinés aux femmes et aux jeunes.

c) Problèmes de sécurité

Les problèmes psycho-sociaux ont favorisé l'émergence d'activités terroristes qui empruntent plusieurs visages. L'inefficacité de l'administration, le style de gouvernement et le manque de coordination entre les organes gouvernementaux dans la région ont encore aggravé la situation[45].

Si les problèmes que vivent les Musulmans en tant que population rurale sont évidents, les problèmes qu'ils connaissent en tant que minorité paraissent plus complexes. Il y a d'abord la question de leur reconnaissance en tant que minorité par les autorités thaïlandaises. Voici en quels termes un défenseur de leurs droits résume la situation :

> *« (Du point de vue des Musulmans), ils constituent la majorité dans les quatre provinces du sud alors que les Thaïs y sont le groupe minoritaire. En outre, ils ne viennent pas de Thaïlande. Historiquement, c'est plutôt la Thaïlande qui est allée à eux... Comment, dans ces conditions, pourraient-ils se définir eux-mêmes comme une minorité dans leur propre patrie ? En fait, ils font partie de la majorité dans l'ensemble culturel malais. Leur dire le contraire ne les convainc pas*[46]*. »*

L'histoire témoigne de ce problème d'une manière encore plus tragique. Le Sud a connu plusieurs rébellions armées contre les autorités thaïlandaises, par exemple en 1903 et en 1922. Cette situation s'est encore aggravée avec les politiques nationalistes de l'État dans les années 30 et 40, sous le régime de Phibun Songkram. L'accession de la Malaisie à l'indépendance, en 1957, a encore alimenté le mécontentement des populations musulmanes. Des éléments dissidents ont trouvé dans ce nouvel État une oreille attentive, parmi ceux avec qui ils partageaient des liens etniques et religieux. C'est ainsi qu'est né le mouvement séparatiste dans la Thaïlande du Sud ; diverses organisations sécessionnistes ont vu le jour, entre autres le Front de libération nationale du Pattani, l'Organisation de libération de la république du Pattani et le Front uni de libération du Pattani.

Les griefs des Musulmans dans le Sud de la Thaïlande ont deux sources majeures. Il y a tout d'abord le ressentiment provoqué par la mauvaise administration de hauts fonctionnaires autoritaires envoyés par Bangkok. Ensuite, la politique de l'État thaïlandais à l'égard de toutes les minorités, y compris les Musulmans, est axée sur l'assimilation au nom d'un État « intégrateur ». Même si cette politique s'est quelque peu assouplie ces derniers temps, cette pression à l'assimilation demeure manifeste. Par exemple, le Cinquième Plan national de développement économique et social prévoyait des « mesures de développement social destinées à l'implantation de l'identité culturelle thaïlandaise », parmi lesquelles :

a) L'instruction obligatoire sera étendue à toutes les régions, et on mettra plus particulièrement la priorité sur l'instruction des tout jeunes enfants.
b) Les études islamiques, à tous les niveaux, seront intégrées aux cours offerts dans tous les établissements d'enseignement publics. Un Centre d'études islamiques sera également créé à l'Université Songkla, dans le Pattani, de manière à servir de centre d'études religieuses à tous les niveaux scolaires jusqu'à l'université.
c) Promotion de relations interreligieuses harmonieuses : il faut convaincre les leaders musulmans de l'importance de la langue thaïe et à bien comprendre ce qu'est la planification des naissances.

---

45 **Cinquième Plan national de développement économique et social 1982-1986**, op. cit. pp. 141-142.

46 C. Satha-Anand, **Islam and Violence: A Case Study of Violent Events in the Four Southern Provinces of Thailand**, Bangkok : Thai Khadi Institute, 1983, p.58.

d) On encouragera la formation technique au sein de la population de manière à accroître la productivité agricole et industrielle.
e) Les écoles privées qui donnent une formation islamique seront encouragées à inclure dans leurs programmes d'autres contenus en matière de formation générale et professionnelle.
f) On créera des écoles et des orphelinats de manière à aider les enfants pauvres ou orphelins.
g) Il faut donner la priorité à des programmes de développement à l'intention des jeunes dans les provinces méridionales frontalières.
h) Le développement des activités chez les femmes doit également figurer aux rang des premières priorités dans les provinces méridionales[47].

En ce qui regarde le droit et les politiques gouvernementales, il convient de noter que si c'est le droit civil qui s'applique dans la plupart des régions du pays, en revanche, dans les quatre provinces méridionales, à savoir le Narathiwat, le Satun, le Yala et le Pattani, une loi de 1926 autorise l'application du droit islamique dans les affaires civiles touchant les questions de mariage et d'héritage. Un juge islamique (Dato) siège aux côtés d'un juge ordinaire et c'est lui l'arbitre ultime en matière de droit islamique. Sa décision est sans appel. Mais ces dispositions ne s'appliquent que lorsque le défendeur et le plaignant sont tous deux musulmans.

En réalité, diverses questions comme la propriété foncière, la liberté religieuse, les coutumes familiales, l'éducation et les droits linguistiques, ont rendu plus difficile la reconnaissance concrète du droit islamique et ses rapports avec le droit thaïlandais et le droit international. Voici ce qu'il en est :

d) Affaires familiales

Si, en matière de questions familiales, c'est la loi islamique qui s'applique, comme les tribunaux l'ont reconnu, les autres structures administratives n'adoptent pas toujours la même attitude. Par exemple, les tribunaux sont prêts à reconnaître, aux termes de la loi de 1926, les mariages musulmans quand l'homme a plusieurs épouses, il est arrivé parfois que les officiers de l'état civil du ministère de l'Intérieur refusent d'enregistrer de tels mariages. On retrouve la même chose en ce qui regarde le divorce et le statut des enfants.

L'âge légal du mariage est une question encore plus délicate. Selon le droit civil thaïlandais, il faut avoir 17 ans pour pouvoir se marier. Mais les Musulmans se marient souvent avant l'âge minimal prescrit. Ces mariages peuvent-ils donner lieu à des plaintes pour agression sexuelle en vertu des dispositions du droit criminel ? Les choses ne sont pas claires. Lors d'un colloque organisé en 1982 sur la question du droit islamique, on a proposé que les personnes de foi musulmane des provinces méridionales attendent jusqu'à l'âge de 15 ans pour pouvoir se marier. Cependant, les choses se passent souvent autrement.

e) La propriété foncière

Les Musulmans des provinces méridionales se voient de plus en plus dépossédés de leurs terres à cause de la paupérisation ; les non-musulmans connaissent le même problème. Voici ce que note un commentateur :

« Un grand nombre d'habitants des zones rurales, y compris les Musulmans, ont perdu leurs droits de propriété parce qu'ils étaient si pauvres qu'ils ont dû vendre leurs terres. Ce problème est encore aggravé par l'existence d'un principe juridique appelé vente avec droit de rachat, défini par le Code civil et commercial comme « un contrat de vente où le droit de propriété sur le bien vendu est transféré à l'acheteur sous condition d'une entente octroyant au vendeur la possibilité de racheter la propriété en question » (article 961). Mais à cause de diverses lacunes, une fois la propriété transférée à l'autre partie, il est presque impossible de récupérer ce droit de propriété, et les vendeurs se retrouvent

47 **Cinquième Plan national de développement économique et social 1982-1986**, op. cit., p. 143.

bien souvent locataires et sont piégés dans le cercle vicieux de l'endettement face à leur propriétaire[48].

Même si les problèmes fonciers touchent les populations rurales en général, une autre anomalie affecte plus particulièrement les Musulmans :

Si les mariages musulmans ne sont pas inscrits à l'état civil, cela soulève le problème des droits de succession à payer, que la personne qui cède son droit de propriété soit vivante ou décédée. En général, l'épouse et les enfants du cédant paient des droits moindres, mais leur statut dépend de leur inscription aux dossiers de l'état civil du ministère de l'Intérieur. S'ils ne sont pas officiellement reconnus comme épouse et enfants de celui qui cède sa propriété, ils devront payer les pleins droits comme n'importe quelle personne étrangère à la famille[49].

f) La liberté religieuse

Cette liberté est reconnue par la Constitution thaïlandaise, quoiqu'assujettie à des considérations d'ordre et de sécurité publics. En apparence, il n'existe aucune discrimination fondée sur la foi religieuse. Mais il y a eu bien des zones grises. À une époque, les autorités centrales ont voulu imposer des représentations du Bouddha dans toutes les écoles, y compris les écoles fréquentées par des Musulmans. La communauté musulmane a alors protesté. L'État a alors accepté un compromis en ne rendant pas obligatoire la présence d'images du Bouddha dans les écoles, mais en laissant cette décision à la discrétion des administrateurs scolaires.

g) Liberté d'éducation et droits linguistiques

La Constitution thaïlandaise garantit le droit à l'enseignement primaire, mais toute la question du droit des Musulmans de créer leurs propres écoles ou de refuser de fréquenter l'école publique demeure entière.

Comme le note un commentateur,

« Dans le passé, un grand nombre de Musulmans considéraient comme un péché le fait de fréquenter une école publique. Cette attitude a généré la création d'écoles appelées Pondoks en Thaïlande méridionale, qui privilégient l'enseignement des langues locales et l'éducation religieuse dans la foi islamique. Depuis 1961, le ministère de l'Éducation s'est attaqué à ces écoles en exigeant qu'elles soient agrées par le ministère. Officiellement, les écoles non agrées n'existent pas[50]. »

Officieusement, bien sûr, ces écoles existent et il est possible que certains musulmans jugent parfaitement inutile de les faire aggréer par le ministère.

Il y a eu néanmoins certains compromis. Si dans le passé, la politique nationaliste et intégratrice des autorités a tenté de forcer tous les Musulmans à adopter la langue thaïe, on note une certaine ouverture vers le pluralisme linguistique. On offre des cours non seulement en thaï mais aussi en yawi — la langue des Musulmans du Sud. Des manuels scolaires en yawi ont également été publiés avec la collaboration des communautés musulmanes.

h) Le nom et la tenue vestimentaire

En Thaïlande, nombreux sont les Musulmans qui portent deux noms : un nom thaï et un nom arabe. À une certaine époque, les Musulmans qui voulaient inscrire leur nom arabe à l'état civil rencontraient certaines difficultés. L'inscription des noms arabes est aujourd'hui permise. Il reste cependant le problème de la tenue vestimentaire des fillettes et des jeunes filles à l'école : si elles peuvent porter la tenue traditionnelle dans les écoles privées, elles ne peuvent en revanche pas le faire dans les écoles publiques.

---

48 V. Muntarbhorn, «The Aborigine in Thai Law», **Law and Anthropology**, Vol. 2 (1987), pp. 267; 272-272.

49 Ibid., p. 272.

50 S. Pitsuwan, **Islam and Malay Nationalism**, Bangkok : Thai Khadi Institute, 1985, p. 195.

i) Participation politique

Les Musulmans, comme les autres Thaïlandais, ont le droit de vote. On compte actuellement plusieurs ministres et députés musulmans. Les communautés musulmans peuvent-elles tirer avantage d'une décentralisation accrue ? Comme le processus de décentralisation est actuellement bloqué, les Musulmans subissent les conséquences d'un centralisme excessif, celui-là même qui a empoisonné la Thaïlande pendant des décennies. Il est difficile de dire jusqu'où peut s'étendre la participation politique des Musulmans dans le sud de la Thaïlande ; les autorités thaïlandaises ne parlent jamais en termes d'autonomie et évitent soigneusement la question de l'auto-détermination. En 1993-1994, certains députés ont proposé de réformer le leadership religieux de la communauté musulmane en encourageant l'élection des chefs religieux et en raccourcissant leurs mandats. La communauté musulmane s'est opposée à ces réformes et le projet a été écarté.

En résumé, ce n'est pas tant la législation thaïlandaise que l'attitude et les pratiques gouvernementales à l'endroit des Musulmans qui posent problème. La mauvaise administration a été une des sources majeures de mécontentement dans les provinces méridionales. Les Musulmans en ont souffert à deux titres : en tant que collectivités rurales et en tant que groupe ethnique. Pour y remédier, il faut améliorer le système administratif, promouvoir la participation locale aux processus décisionnels, combattre la pauvreté et répondre aux aspirations socio-culturelles et politiques de cette population.

B) Les ethnies montagnardes

Si l'État thaïlandais a eu pour habitude de catégoriser les ethnies montagnardes comme une minorité, certains milieux extérieurs les ont aussi qualifiées de peuples autochtones. Le Bureau national de la statistique évalue à 554 000 personnes ces populations montagnardes qui vivent pour la plupart dans le Nord du pays[51]. Les autorités ont adopté à leur égard la même politique d'assimilation que celle qu'elles ont appliquée à l'endroit des Musulmans. Parmi les problèmes qui touchent ces collectivités, le Cinquième Plan national a pointé le taux élevé de natalité (4,3 par année), la culture du pavot ainsi que des problèmes socio-économiques et environnementaux.

La plupart des communautés montagnardes tirent leur subsistance de l'agriculture vivrière. Les revenus des familles sont très modestes, entre 3500 et 10 000 baht par an en moyenne. C'est souvent la culture du pavot qui apporte de l'argent. Dans la plupart des cas, les gens comptent sur les cultures itinérantes, par manque de connaissances des techniques d'exploitation des sols. Mais ces pratiques détruisent les ressources naturelles et ont généré des problèmes environnementaux.

Le mauvais état de santé de ces populations est un frein majeur à leur développement. Cette situation est attribuable aux mauvaises conditions sanitaires, à la pénurie de médecins et une méconnaissance des règles d'hygiène et de la nutrition. Il faut aussi mentionner que les ethnies montagnardes attribuent des vertus médicinales à l'opium, ce qui a provoqué de nombreux cas de toxicomanie. En outre, le traitement des maladies est généralement confié au médecin de village.

Le taux d'analphabétisme atteint 88 % (en moyenne) et résulte d'une méconnaissance des vertus de l'instruction et de l'insuffisance des services d'éducation publique offerts par l'État aux ethnies des montagnes.

Le nomadisme cultural et les incursions dans les zones forestières à des fins agricoles ont entraîné la destruction des bassins hydrographiques. Le défrichage des zones forestières par les ethnies montagnardes est partiellement responsable du déboisement. Selon les relevés effectués par satellite entre 1973 et 1977, les zones forestières du Nord de la Thaïlande sont passées de 95 842 à 68 588 kilomètres carrés durant cette période, soit une diminution de près de 6 % par année.

51 Source : Recensement 1985-1988. Bureau national de la statistique. Bangkok.

Environ 70 % des villages des montagnes n'ont toujours pas été organisés conformément à la Loi sur l'administration. On estime aussi qu'environ mille villages échappent encore à toute juridiction d'un organe gouvernemental, parce qu'ils sont situés dans des régions reculées et donc perméables à l'infiltration et à la subversion.

Les conditions topographiques ont favorisé la culture du pavot dans les hautes terres de la région septentrionale. Selon une étude menée en 1975-1976, la zone de culture couvrait alors une superficie d'environ 60 000 rai, avec un rendement moyen de 571 grammes au rai. Dans les villages des montagnes, le prix du marché de l'opium était de 15 baht le gramme en 1980, ce qui explique la popularité de cette culture de rapport. Avec la montée des prix de l'opium, des montagnards qui, dans certains villages, avaient abandonné cette culture, l'ont reprise en utilisant des techniques agricoles plus modernes pour pallier au manque croissant de surfaces cultivables.

Les problèmes de la terre dans les communautés montagnardes résultent de la mauvaise utilisation, de l'érosion et de l'épuisement des sols. Si on trouve toute une pléthore d'organismes gouvernementaux à l'œuvre dans les régions des montagnes, ils opèrent sans plan général et sans coordination. Le gouvernement a néanmoins défini les priorités suivantes :

- abaissement du taux de natalité à 1,5 % par année ;
- octroi de la nationalité thaïlandaise aux membres des ethnies montagnardes ;
- intensification du reboisement ;
- multiplication des projets de développement.

Pas un mot, cependant, sur la préservation des langues et de la culture des ces communautés. Les autorités ont eu tendance à considérer ces populations comme des collectivités sous-développées et à privilégier leur assimilation. Elles ont encore moins cherché à préserver les aspects positifs de leur culture, entre autres la langue.

En résumé, face aux peuples autochtones, les autorités thaïlandaises ont eu pour attitude soit d'éviter la question, soit de définir la communauté thaï comme peuple « autochtone ». Les ethnies montagnardes ou les autres communautés n'ont par conséquent jamais été officiellement reconnues comme peuples « aborigènes ». Le statut de ces populations demeure une énigme pour les anthropologues et les défenseurs des droits de la personne, et ce pour plusieurs raisons :

On ne sait toujours pas avec certitude à quel moment les Thaï sont arrivés dans ce qu'est aujourd'hui la Thaïlande. Selon la version traditionnellement enseignée dans les écoles, les Thaï sont descendus de la région du Yunnan, en Chine, au 13e siècle. Mais cette version est de plus en plus remise en question ; certains affirment que les Thaï ont toujours été là. Qui, dans ces conditions, peut être considéré comme autochtone (aborigène) dans ce pays ?

Si l'on admet la première version, on peut donc dire qu'il existait d'autres peuples en Thaïlande avant l'arrivée des Thaï, entre autres des Kmers et des Môns dans le centre du pays. Au sud, il y avait une population musulmane et un groupe Negrito appelé Sagai qui vivait là des milliers d'années avant l'arrivée des Thaï. Mais si c'est la deuxième version qui l'emporte, la ligne de démarcation entre aborigènes et nouveaux arrivants devient alors très ténue. Cette question fait donc l'objet d'une controverse : « qui était là en premier ? » Mais c'est là un débat qu'un État aux prises avec des problèmes de minorités ethniques n'est guère enclin à encourager[52].

52 «The Aborigine in Thai Law», op. cit., p. 267.

2.3 La sécurité de la personne

La répression de mai 1992, qui s'est soldée par au moins 48 morts et plus d'une centaine de blessés, montre de façon spectaculaire à quel point le droit à la sécurité de la personne est important pour la vie démocratique. Des gens qui manifestaient pacifiquement furent sauvagement attaqués par l'armée. Cet événement soulève par conséquent une question cruciale : dans quelle mesure les Thaïlandais sont-ils prémunis contre toute éventuelle répétition de ce genre de répression ?

De toute évidence, c'est là le genre de grande question à laquelle il est impossible de répondre catégoriquement. Mais elle soulève à son tour d'autres questions plus précises. Comment a-t-on traité les officiers impliqués dans les « incidents » de mai 92 ? Ce traitement n'équivaut-il pas à de l'impunité ? Pourquoi le rapport du ministère de la Défense sur les événements de mai 92 n'a-t-il jamais été rendu public ? Finira-t-il par disparaître aux oubliettes, comme ce fut souvent le cas dans le passé pour un grand nombre d'enquêtes de ce genre ? Si c'est le cas et que les responsables ne sont jamais clairement désignés et échappent à toute sanction, la population thaïlandaise va-t-elle s'en satisfaire, ou éprouve-t-elle encore le besoin de voir l'État rendre des comptes et punir les responsables ? Si elle n'en ressent pas la nécessité, cela ne risque-t-il pas d'encourager la répétition de ce genre d'événement ?

Mais il y a eu d'autres assassinats politiques en Thaïlande durant les dernières décennies. Dans les années 70, par exemple, la toute nouvelle Fédération des paysans thaïlandais, centrée dans le Nord du pays, fut démantelée par une série d'assassinats jamais résolus, et 35 de ses dirigeants y perdirent leur vie. Tout le monde y a vu la main de la police. Dans les années 80, en outre, on a compté 47 assassinats de journalistes d'enquête en cinq ans [53].

En fait, cette façon de se débarrasser des « fauteurs de trouble » n'est pas seulement l'apanage des milieux politiques. Les gens qui s'opposent à des intérêts privés ou à des hommes puissants sur la scène locale peuvent se voir infliger le même type de traitement.

Voici à ce sujet le témoignage de Akin Rabibhadana : « Nous faisions du travail de recherche pour le Bureau de la réforme agraire dans la Province de Phethchabun, et nous avons découvert dans de nombreux villages des hommes qui portaient le même tatouage sur la gorge. Nous avons demandé des explications et on nous a répondu que ces hommes ne devaient pas se tuer les uns les autres, et qu'un homme d'affaires de la ville les avait tous emmenés dans un wat de Bangkok pour se faire ainsi tatouer. La région, Pa Wang Kamphang, était essentiellement une zone productrice de maïs, et cet homme d'affaires était le seul acheteur de cette denrée. En contrôlant la vente des tracteurs, lui et ses hommes, les hommes tatoués, labourent les champs pour les villageois. C'est lui qui fournit à l'avance semences, engrais et insecticides aux agriculteurs à la condition qu'il lui vendent toute leur production. Ceux qui ne se conforment pas à cette règle doivent s'en aller ou sont assassinés. Il y avait de nombreux assassinats dans la région à cette époque. L'homme d'affaires en question était membre du conseil provincial et occupait un poste très important dans l'organisation provinciale des Scouts de village. On racontait que même le BAAC — l'organisme public qui fournit les crédits à l'agriculture — n'osait pas octroyer de crédits dans la région[54]. »

En résumé, on peut dire qu'en Thaïlande, la sécurité des dissidents et des opposants de toute sorte laisse gravement à désirer, soit parce que l'appareil policier et judiciaire ne les protège pas (contre des hommes forts locaux, par exemple), soit que cet appareil participe lui-même à la répression.

En ce qui regarde la police, on peut établir un parallèle avec la pratique de la torture et des passages à tabac contre les détenus. On a des preuves que ces pratiques existent, mais il n'existe guère de recours.

53 Voir **Thailand's Turn**, d'Elliott Kulick et Dick Wilson, New York : Saint Martin's Press, 1992, p. 48.

54 Akin Rabibhadana, op. cit., p. 24

Il arrive parfois que les parents d'une personne battue ou tuée portent plainte contre la police. Certaines de ces plaintes ont été réglées hors cour avec compensation financière aux membres de la famille. Mais les recours judiciaires habituels sont généralement infructueux ou inaccessibles.

À l'heure actuelle, il semble qu'il y ait moins d'assassinats politiques commandés par les autorités. Mais rien ne garantit que ce genre de choses ne réapparaîtra pas. Comment combattre de telles pratiques ?

L'irresponsabilité de l'armée ou des corps policiers a été favorisée par l'absence de contrôle parlementaire, soit parce qu'il n'existait pas de Parlement, soit parce qu'on ne permettait pas aux députés de savoir ce qui se passait. Tout progrès à ce niveau passe nécessairement par le plein contrôle du Parlement sur tous les organes chargés de l'application des lois. Ce qui montre à quel point la transparence et la responsabilisation sont des enjeux cruciaux ; nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

Cette responsabilisation impliquerait a) que les ministères concernés rendent accessibles toutes leurs informations ; b) que le Parlement ait le droit de demander enquête dans les cas douteux et c) que les résultats de ces enquêtes soient rendus publics de manière à obliger, par l'entremise du Parlement, les organismes chargés de l'application des lois à rendre des comptes à l'opinion publique. Il est clair que tant que la situation actuelle persistera, il sera extrêmement difficile en Thaïlande de contester démocratiquement les pouvoirs en place.

Il ne sera pas facile de changer cet état de choses dans le contexte de cette société. Les organes chargés de l'application des lois n'ont guère l'habitude, c'est le moins qu'on puisse dire, de voir leurs activités soumises à un contrôle quelconque. Et c'est deux fois plus difficile dans le cas des forces armées, qui jouissent d'un statut très spécial même lorsqu'elles ne gouvernent pas le pays, et disposent d'une marge de pouvoir d'une ampleur très inhabituelle par rapport à ce qu'on retrouve dans le reste du monde. Parmi leurs privilèges, elles disposent justement d'un « fonds » spécial pour leurs activités de sécurité qu'elles utilisent sans avoir à rendre de comptes à personne.

Si l'on veut atteindre un degré de sécurité de la personne acceptable, il faudra s'attaquer à toute la question de la place des forces armées dans l'État thaïlandais. Nous y reviendrons en troisième partie.

En attendant, pour donner une meilleure idée de la situation actuelle, nous reprenons dans les pages qui suivent des extraits du rapport du Département d'État américain sur la situation des droits de la personne en Thaïlande[55] :

2.3.1 Assassinats politiques et autres assassinats extra-judiciaires

Il n'existe pas de preuves crédibles permettant d'affirmer que les suspects d'actes criminels sont systématiquement ou régulièrement la cible d'actes de violence. Cependant, des associations juridiques, des organismes non gouvernementaux fiables et les organes de presse font continuellement état d'exécutions sommaires de suspects de la part de la police, en particulier en dehors de la capitale. Selon des sources non gouvernementales fiables ayant accès aux procès-verbaux de cour, plus de 60 décès seraient survenus lors de l'arrestation ou la détention de suspects par la police en 1992. Ces chiffres ne concernent que les 34 cours de district (sur un total de 95) qui ont publié leurs statistiques pour l'année 1992. Il est difficile de savoir précisément dans quelle proportion ces homicides était justifiés. En 1993, des ONG engagés dans l'aide juridique ont entamé des poursuites judiciaires contre la police dans environ 15 % des cas. Il n'a pas été possible d'obtenir les statistiques officielles sur le nombre de criminels et de suspects tués par la police en 1993.

55 **Country Reports on Human Rights Practices for 1993 -Thailand**, rapport soumis par le Département d'État au Comité des affaires extérieures du Sénat et au Comité des affaires extérieurs de la Chambre des Représentants.

Par exemple, le 7 août, cinq agents de police du district de Ban Pong, dans la province de Ratchaburi, ont été accusés d'avoir tué un exportateur de légumes qui n'avait pas respecté un feu de circulation. Le ministère de l'Intérieur (MDI) a accepté que l'on pratique une autopsie et a entrùepris une enquête sur cet incident. La famille du marchand de légumes a engagé un avocat pour suivre l'enquête du MDI, qui était toujours en cours à la fin de l'année.

Même si dans le passé, des détenus auraient été tués par la police parce qu'ils risquaient de dénoncer aux autorités les mauvais traitements qu'ils subissaient, aucun cas de ce genre n'a été signalé en 1993. Toutefois, les policiers ont battu à mort un manifestant lors des protestations contre la chute des prix du riz (voir section 2.b).

Il est rare que les policiers soient trouvés coupables d'exécutions sommaires, bien souvent faute de preuves : on dissuade les témoins potentiels par la menace ou les pots-de-vin. La loi autorise les particuliers à porter plainte contre des agents de police pour des actes criminels perpétrés lors d'arrestations. Mais à cause des carences du processus judiciaire ou de comportements culturels profondément ancrés, il est rare que les victimes ou leurs familles engagent des poursuites contre la police. Lors de l'enquête policière initiale, il est de routine d'affirmer que la police ne s'est livrée à aucun acte injustifié ; les juges suivent généralement les recommandations du ministère public. Quand il y eu homicide, les parents de la victime ont le droit d'engager des poursuites. Mais dans ce cas, c'est le même bureau et parfois le même procureur qui s'occupera de la cause, celui-là même qui a déjà statué que la police avait agi correctement. Des associations d'avocats dignes de confiance ont eu connaissance de quatre plaintes pour homicide déposées contre la police en 1992. Faute d'informations, on ne sait pas combien de ces causes sont réglées hors cour, mais quand il y a eu plainte, la famille de la victime reçoit souvent une compensation de l'État et les poursuites sont abandonnées.

En août 1993, le Front uni de libération du Pattani (FULP), un groupe séparatiste musulman, fut accusé d'avoir pris un train d'assaut, entraînant la mort d'une personne. En août et en septembre, le sud de la Thaïlande fut la proie d'une vague de violence qui entraîna la mort de plusieurs soldats et d'un civil. On reprocha aux Musulmans et en particulier au FULP d'avoir fomenté cette irruption de violence, mais en septembre, le gouvernement n'avait fourni aucune preuve en ce sens.

2.3.2 Les disparitions

On n'a enregistré aucun nouveau cas de disparition en 1993. Après des mois de discussions, les ONG, le MDI et les représentants des corps policiers se sont mis d'accord sur une liste de quelque 48 manifestants « disparus » à la suite de la violente répression des manifestations en faveur de la démocratie qui se sont produites en mai 1992. Les enquêtes locales se poursuivent, et un grand nombre de familles et d'ONG craignent fort que la majorité de ces personnes soient décédées. Un décret d'amnistie, qui a été reconfirmé en novembre 1992 par le nouveau gouvernement, protège les responsables militaires et les manifestants accusés d'activités criminelles lors de ces manifestations, de toute éventuelle poursuite criminelle. Des ONG et des familles des victimes ont réagi à ce décret en engageant des poursuites civiles contre trois des officiers supérieurs impliqués dans la répression. À la fin de l'année, le tribunal a reporté les audiences préliminaires pour se donner le temps d'étudier la demande d'autorisation de poursuivre « in forma pauperis »[56].

À la suite des événements de mai 1992, encore, le gouvernement a adopté en juillet une disposition législative exigeant la pleine approbation du Cabinet avant tout recours à la force militaire pour réprimer des désordres civils. On n'enregistre aucun progrès dans l'affaire des sept Cambodgiens soupçonnés d'actes criminels qui ont disparu après avoir été remis entre les mains de la police en

56 Une personne indigente peut obtenir la permission d'intenter une action en justice en restant à l'abri d'une condamnation pour les dépendants au cas où elle perd son recours (NDLT).

avril 1992. Avec la fermeture de tous les camps de réfugiés cambodgiens plus tôt cette année, et le rapatriement au Cambodge de tous les Kmers déplacés, le gouvernement thaïlandais semble avoir abandonné l'affaire.

On ne rapporte aucun cas de disparition dans les camps de réfugiés situés le long des frontières. Le 2 mars, le MOI a accusé un lieutenant colonel de police de l'enlèvement en février 1990 d'un homme d'affaires saoudien soupçonné d'avoir participé au meurtre de diplomates saoudiens à Bangkok survenu en 1989, mais en septembre, les accusations ont été levées. L'homme d'affaires et deux autres suspects thaïlandais ont disparu depuis 1990 et les membres de leurs familles ont la conviction qu'ils sont morts. Les familles des deux suspects thaïlandais affirment que la police a harcelé les deux hommes à maintes reprises et les a finalement détenus pour essayer de leur arracher des aveux. La police n'a aucun dossier officiel concernant l'arrestation ou la libération des trois hommes concernés, mais la dernière fois qu'on les a vus vivants, ils étaient détenus par la police.

La disparition du président du Congrès du travail thaïlandais (CTT), Thanong Po-An, un autre cas de disparition qui traîne depuis l'année 1991, n'était toujours pas élucidée à la fin de l'année. Le CTT poursuit ses pressions sur le gouvernement actuel pour l'inciter à intensifier les recherches. Un comité nommé par le gouvernement rapportait en août que rien de nouveau ne permettait de savoir ce qu'il était advenu de Thanong Po-An. On pense généralement qu'il a été enlevé et assassiné à cause de ses critiques du régime militaire qui a pris le pouvoir en février 1991.

2.3.3 Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Même si le Code criminel thaïlandais interdit toute peine ou tout traitement cruel, inhumain ou dégradant, on sait de sources fiables que la police bat encore les prisonniers et les suspects d'actes criminels. Les forces de sécurité n'utilisent pas systématiquement la brutalité et la violence physique en ciblant des groupes particuliers. Mais on rapporte régulièrement des plaintes formulées par des suspects d'actes criminels qui accusent la police d'arracher des aveux en recourant à des formes de torture comme les chocs électriques.

En général, les prisonniers peuvent recevoir des visites. Les détenus étrangers reçoivent régulièrement des visiteurs, et il existe dans les prisons des heures de visite tant pour les détenus thaïlandais ou étrangers à des fins disciplinaires sont néanmoins continuellement rapportés. Des observateurs internationaux ont signalé que les conditions au centre de détention de l'immigration de Suan Phlu étaient si déplorables qu'on pouvait parler de traitement cruel et inhabituel, notamment du fait de la surpopulation carcérale et de l'absence de soins médicaux. Les centres de détention de l'immigration ne sont pas administrés par les Services correctionnels et ne sont donc pas soumis aux réglementations qui régissent les autres établissement carcéraux, entre autres celles sur le droit de promenade, les soins médicaux et les limites de la durée de détention. Les détenus sont donc confinés pendant de longues périodes sans pouvoir quitter leur cellule ni faire de l'exercice, et peuvent demeurer incarcérés pour une période indéfinie. La législation sur l'immigration exige que les procureurs du ministère public portent formellement des accusations devant le tribunal dans les 91 jours de détention. Toutefois, certains détenus incapables de payer la caution ou d'assumer les frais encourus pour leur expulsion, ou ceux qui se voient refuser de rentrer dans leur pays d'origine, peuvent être et ont été détenus plus longtemps.

2.3.4 Arrestations, détentions arbitraires ou exil

Les codes criminel et pénal thaïlandais s'inspirent largement des modèles de l'Europe occidentale. Sauf dans les cas où une infraction criminelle est en train d'être perpétrée, il faut généralement un mandat pour arrêter quelqu'un. Des accusations précises doivent être portées contre les prévenus

dans les 48 heures, mais la police peut prolonger la période de détention préventive jusqu'à sept jours pour boucler son enquête. Les détenus n'ont pas le droit d'être accompagnés par un avocat durant les interrogatoires.

Il existe un système de cautionnement, mais il est clair que les juges ont énormément de latitude pour décider qui peut s'en prévaloir. Dans une affaire récente de complot pour assassiner le président de la Cour suprême, le juge a refusé le cautionnement à deux des quatre co-défendeurs, et libéré les autres (y compris le prétendu maître d'œuvre du complot) sur caution. Le seul instrument juridique autorisant les pouvoirs publics à détenir quelqu'un sans procès pour des périodes prolongées (jusqu'à 480 jours) est la Loi contre les activités communistes. Néanmoins, certains détenus incarcérés au Centre de détention de l'immigration de Suan Phlu auraient été détenus pendant une année. Après le décret d'amnistie, tous les détenus arrêtés durant les événements de mai 1992 ont été libérés et les accusations portées contre eux levées.

Sur les quelque 50 000 détenus que compte actuellement la Thaïlande, il est impossible de déterminer quels sont ceux qui sont en attente de procès. Les autorités carcérales ne tiennent pas de statistiques sur les sentences et la détention, et les détenus en attente de procès ne sont pas séparés du reste de la population carcérale. ▬

Les voies de la démocratie en Thaïlande

3.1 FORCES ET FAIBLESSES DE LA DÉMOCRATIE THAÏLANDAISE

Quelles sont donc les forces qui font que la démocratie constitutionnelle demeure à l'ordre du jour en Thaïlande, malgré tous les revers qu'elle a subis depuis plusieurs dizaines d'années ? C'est maintenant le moment de répondre à cette question, qui apparaissait déjà en filigrane dans notre analyse d'introduction.

Cet élan démocratique, on le doit principalement aux éléments d'une nouvelle élite qui a vu le jour avec le développement du pays : tout d'abord, les fonctionnaires et les officiers de l'armée, certains d'origine roturière, ainsi que les réformes instaurées au cours des cinquième et sixième règnes dont sont issus les « promoteurs » du coup d'État de 1932 ; ensuite, l'émergence d'un milieu d'affaires « indigène » qui a commencé à gagner du terrain après la Deuxième Guerre mondiale dans un secteur privé auparavant dominé par les Chinois ; plus récemment, le développement d'une nouvelle classe moyenne généré par les besoins croissants de l'économie thaïlandaise en spécialistes, techniciens et professionnels ; et enfin, tout dernièrement, l'émergence d'une multitude d'ONG qui interviennent sur les questions du développement économique, de la démocratie et des droits de la personne, et qui se sont multipliés à un rythme particulièrement rapide dans les années 80[0].

À chacune de ces étapes, la croissance numérique d'une nouvelle strate socio-économique a fait que l'on s'est mis à réclamer que de nouveaux éléments puissent participer à la gestion des affaires publiques. Cette intégration a parfois pu se réaliser dans l'ancien modèle du clientélisme. C'est de cette manière que s'étaient intégrés dans le passé les gens d'affaires chinois, sous la tutelle des anciennes couches dominantes. Mais en général, ce mode d'intégration s'est avéré insuffisant ; une strate de plus en plus large a voulu avoir son mot à dire dans les affaires publiques, et pas seulement venir grossir les rangs des « clients ».

Deux facteurs ont activé cette nouvelle tendance. Tout d'abord, l'accroissement numérique, d'une étape à l'autre, de ces nouvelles couches sociales devenues numériquement trop importantes

0 Dans son ouvrage **Imagining Democracy : Reading the Events of May in Thailand** (à paraître), William A. Callahan analyse le rôle que joue cette nouvelle communauté d'ONG dans la vie politique thaïlandaise.

pour s'intégrer aisément dans les anciens modèles. Il y a ensuite le prestige des modèles de légitimité modernes et internationalement reconnus. Ces modèles ont opéré à trois niveaux :

Premièrement, ils offrent les normes nécessaires à une administration efficace et « rationnelle », en rupture avec le fonctionnement clanique et souvent corrompu qui avait caractérisé l'administration thaïlandaise par le passé. Deuxièmement, le constitutionnalisme démocratique en tant que tel jouit aujourd'hui d'un immense prestige à l'échelle internationale, comme nous l'avons déjà mentionné. Troisièmement surtout, et ce de façon plus subtile, la culture de la modernité et de l'État « d'accès direct » a apporté une nouvelle conception de la dignité. Avec la modernité, la dignité du sujet libre est de plus en plus indissociable de la notion de citoyen égal aux autres. Dans cette nouvelle perspective, le rôle du client dans la structure clanique devient insatisfaisant et dévalorisant. Cette nouvelle image de la dignité a au moins favorisé l'adoption du constitutionnalisme démocratique.

La faiblesse de ce mouvement, c'est précisément le revers de la médaille de ce que nous venons de décrire : il semble en effet qu'à l'exception des ONG surtout préoccupés de décentraliser le pouvoir, ce phénomème se limite essentiellement à une élite ; il répond plus aux aspirations de la classe moyenne qu'aux aspirations populaires, et il s'agit d'un phénomème plus urbain que rural et, surtout, essentiellement centré à Bangkok[1].

Cet état de choses a fait en sorte que, d'un côté, cette élite a, par moment, eu peur du désordre et de revendications « dangereuses » pouvant émaner des couches populaires. Si bien que ces mêmes couches qui faisaient pression en faveur d'une démocratisation sont venues, en certaines occasions, grossir les rangs de mouvements générés par les groupes dominants pour abolir la démocratie, comme cela s'est apparemment passé en 1976.

Plus important encore, cela a signifié que même lorsque la classe moyenne réclame une plus grande démocratie, elle ne jouit généralement pas du soutien large de l'ensemble de la société. L'aspiration démocratique n'est pas profondément enracinée dans la société, ce qui la rend par conséquent vulnérable.

À cause de ce déséquilibre, les campagnes ont joué un rôle relativement modeste dans l'histoire récente de la Thaïlande. Pendant longtemps, les pouvoirs publics ont négligé le développement des régions rurales et privilégié l'industrie et les infrastructures au détriment de l'agriculture. Le centre du pays et une partie des régions septentrionales ont malgré tout connu un développement rapide grâce aux exportations de riz. Après l'abolition des taxes et corvées traditionnelles, les paysans thaïlandais se sont trouvés dans l'heureuse situation de posséder leurs terres. Ils ont réagi à l'ouverture forcée des marchés après la signature du traité Bowring de libre-échange avec l'Angleterre, en 1855, en augmentant la production de riz pour l'exportation. On se mit à augmenter les surfaces cultivées, on défricha les forêts, et la demande d'eau s'accrut encore (la culture du riz exige beaucoup d'eau), pratiques à l'origine des graves problèmes écologiques dont ont hérité les générations actuelles.

Mais pendant les premières décennies, ce développement s'est fait sans aucun soutien gouvernemental, ni sur le plan des techniques agricoles ni sur celui des infrastructures (on pense par exemple à un plan d'irrigation à grande échelle). L'État en a néanmoins retiré (indirectement) des revenus substantiels des paysans sous la forme d'une taxe à l'exportation de riz. Depuis quelques dizaines d'années, le gouvernement a intensifié son assistance, mais les campagnes restent encore le parent pauvre. L'État tend à privilégier les méga-projets sans consulter grand-monde, et la structure hypercentralisée de l'administration thaïlandaise ne laisse guère de marge de manœuvre aux initiatives

1 Bangkok est une véritable «ville reine» auprès de laquelle les autres centres urbains font figures de naines. Elle compte actuellement de 8 à 9 millions d'habitants, ce qui fait que Chaing Mai, la deuxième ville en importance, fait figure de village. Le ratio entre Bangkok et Chaing Mai était de 11 pour 1 en 1900, de 35 pour 1 en 1960 et de 55 pour 1 en 1990 (source : Paritta Chulumpow, **Bangkok**, rapport de synthèse de la conférence TRDI de la fin de l'année 1993). Mais Bangkok est aussi beaucoup plus riche que le reste du pays. Le revenu moyen de ses habitants est deux fois et demi supérieur à celui des Thaïlandais en général (John Girling, op. cit., p.87). Il est quatre fois supérieur à celui des habitants de la région la plus pauvre, le Nord-Est. Voir aussi le tableau 1 du chapitre I-A.

locales. Le profond écart qui perdure entre le niveau de vie en ville et à la campagne, et même entre Bangkok et les autres régions, n'a donc rien de surprenant.

Le développement économique n'a pas non plus favorisé la mobilisation politique chez les paysans. L'ouverture sur les marchés internationaux a créé de nouvelles perspectives. Dans un sens, elle a desserré les liens de dépendance vis-à-vis une administration toute puissante et sourde aux problèmes paysans. Mais la façon dont le marché a pénétré le village, par l'entremise des intermédiaires, ressemble beaucoup au modèle traditionnel patron-client. Cela n'a pas favorisé l'émergence de ces associations horizontales qui sont le fondement de l'action démocratique collective.

Il existe une profonde solidarité au sein du village traditionnel lui-même, terrain potentiellement favorable à ce genre d'action collective. Mais dans les régions du pays où le marché international a le plus pénétré, cette solidarité s'effiloche. Sur le plan des avoirs fonciers, les inégalités se creusent et les paysans sans terre se multiplient[2]. L'industrie agro-alimentaire se développe dans certaines régions. Et l'unité du village en tant que communauté traditionnelle s'affaiblit.

En résumé, on peut dire que la démocratie thaïlandaise est faible parce qu'elle n'est pas suffisamment encouragée dans les campagnes, où vit encore plus de la moitié de la population[3]. Et les campagnes sont relativement négligées par les gouvernements thaïlandais, qu'ils soient démocratiques ou non. Il y a là un cercle vicieux qu'il conviendrait de rompre.

Cette situation alimente un autre « cercle vicieux » dans lequel semble enfermée la vie politique thaïlandaise[4], à savoir une valse-hésitation de périodes de régime parlementaire interrompues par des coups d'État qui, après un intermède de dictature oligarchique, débouchent sur la promulgation d'une nouvelle constitution qui à son tour inaugure une nouvelle période de régime parlementaire. Ce mouvement de pendule traduit bien la situation que nous avons tenté de décrire. D'un côté, une démocratie trop puissante — internationalement et au sein de l'élite thaïlandaise — pour être purement et simplement mise au rancart au profit d'un régime radicalement autoritaire. En un sens, le général Sarit a essayé cette formule et démontré ses limites intrinsèques. En d'autres termes, les forces armées (ou l'armée alliée à la bureaucratie) n'ont pas en elles-mêmes la légitimité dont elles auraient besoin pour éliminer la démocratie. Elles ont dû « emprunter » de la légitimité ailleurs, soit celle du monarque (c'est ce qu'a tenté de faire le général Sarit), soit celle d'une quelconque variante du Dharma bouddhiste, ou encore celle d'une assemblée représentative[5].

D'un autre côté, l'appui au constitutionnalisme démocratique a toujours été trop faible pour empêcher l'armée de le renverser. Si bien que jusqu'à nos jours, la société thaïlandaise n'a jamais pu fonctionner dans un cadre complètement démocratique, ni dans un cadre totalement non-démocratique. Et même les tentatives pour instaurer une sorte de formule médiane, ce que Chai-Anan Samudavanija a appelé un système « semi-démocratique »[6], n'ont pas pu s'implanter de manière

---

2 Le fait de louer la terre que l'on cultive, plutôt que de la posséder, est un indice possible de la dépossession des paysans. Ce phénomène s'est développé rapidement dans les régions où les échanges commerciaux étaient intenses : les Plaines centrales, en particulier autour de Bangkok, et certaines zones du Nord. On a estimé (autour de 1980) qu'autour de Bangkok, 75 à 85 % des paysans étaient tenanciers (obligés de louer les terres qu'ils cultivent) ; ce pourcentage était de 25 à 50 % dans les régions de haute activité commerciale. (Source : Charles F. Keyes, **Thailand : Buddhist Kingdom as Modern Nation-State**, Bangkok : Éditions Duang Kamol, 1989, pp. 164-5).

3 En 1980, les familles paysannes représentaient 55,6 % de l'ensemble des ménages recensés. Bien sûr, certains de ces foyers pouvaient avoir des membres travaillant temporairement ou en permanence à Bangkok ou dans une autre ville (source : Wyatt, op. cit., p. 293).

4 En ce qui concerne ce «cercle vicieux de la vie politique thaïlandaise», voir **Nation-Building and Democratization in Thailand : A Political History**, de Prudhisan Jumbala, Bangkok : Institut de recherches sociales de l'Université Chulalongkorn, 1992, pp. 24-25. Prudhisan cite Chai-Anan Samudavanija, à qui l'on doit cette expression devenue très courante.

5 Voir Prudhisan, op. cit., p. 23.

6 Chai-Anan Samudavanija, «Thailand : A Stable Semi-democracy», in Larry Diamond, Juan J. Linz et Seymour Martin Lipset, **Democracy in Developing Countries**, vol. 3 : Asia, Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, 1989.

durable. Ce qualificatif s'appliquait pour Chai-Anan au régime parlementaire timide et contrôlé des années 80, qui lui aussi a volé en éclats lors du coup d'État de 1991 et des événements qui ont suivi. En fait, ce régime ne satisfaisait aucune des grandes forces de la vie politique thaïlandaise.

Certes, nous avons assisté depuis à un retour en force de la démocratie. Faut-il y voir le signe que le cercle vicieux a définitivement été rompu ?

3.2 La situation actuelle

La démocratie thaïlandaise est actuellement en plein essor. Les suites de la répression de mai 1992, la résistance et les réactions qu'elle a provoquées, ont généré un nouveau climat qui rappelle dans une certaine mesure ce qui s'est passé après 1973, à la suite d'un renversement de situation similaire. Ce parallèle avec 1973 n'a rien d'encourageant quand on se rappelle ce qui s'est passé à la suite des événements de 1976. Mais il y a quelque espoir que la Thaïlande ne retombe pas encore dans le cercle infernal de constitutions faites et défaites, d'assemblées élues, ponctuées de coups d'État. En effet, les facteurs favorables à la démocratie que nous avons mentionnés plus haut sont plus solides et plus vigoureux que jamais.

Le lent développement d'une « société civile » élitaire, d'abord au sein de la fonction publique, puis dans un milieu des affaires en pleine croissance (ainsi qu'un réseau de plus en plus influent d'ONG centrés à Bangkok qui interviennent sur des dossiers particuliers), est sans conteste le plus important de ces facteurs. Voici ce qui est encourageant :

a) Cette élite est numériquement plus forte que jamais, avec l'apport de nouvelles couches scolarisées de professionnels et de techniciens. En outre, elle semble moins exclusivement concentrée à Bangkok que par le passé. Les réactions aux événements de mai 1992 dans certaines villes de province montrent qu'elle rejoint d'autres régions.

b) Cette élite semble de moins en moins tolérante face aux ruptures de l'ordre institutionnel représentatif auxquelles l'armée se permet périodiquement de procéder. (Cet attachement à l'ordre actuel peut ne pas être forcément positif quand on cherche à élargir et à approfondir la démocratie, dans la mesure où cet ordre est actuellement rattaché à une bureaucratie centralisée toute puissante, et associé à des modèles de développement élitistes.) Le fait que les coups d'État soient moins tolérés s'explique par plusieurs facteurs, mais l'accroissement de la classe moyenne et donc de sa confiance en elle-même, et une sensibilité accrue à l'opinion internationale, jouent un rôle probablement important.

c) Il semble en outre qu'on se rende de plus en plus compte dans tous les secteurs, y compris au sein de l'armée, que le développement économique a atteint un point tel que le contrôle étroit exercé par les instances centrales, en particulier celui que détiennent des gens qui n'ont pas les compétences nécessaires pour gérer des entreprises, devient contre-productif. Sans parler des retombées économiquement néfastes de l'instabilité politique, et la désapprobation des nations les plus riches et économiquement les plus puissantes, qui constituent aujourd'hui la plupart des démocraties stables.

Tous ces facteurs semblent augurer que le présent gouvernement démocratiquement élu va durer et annoncer la stabilité de ce régime. Mais seulement si cet élan se maintient. Ce qui implique deux choses : d'une part, l'intensification et l'élargissement de la participation démocratique à d'autres secteurs que la classe moyenne urbaine, en particulier dans les campagnes, et de l'autre, le renforcement de l'aspiration démocratique au sein de l'élite, et assurer ses assises. Il faudrait poursuivre ces deux objectifs de concert et, surtout, ne pas les opposer l'un à l'autre. Par exemple, les formes de mobilisation rurale perçues comme une menace par la classe moyenne de Bangkok peuvent pousser cette dernière dans les bras de l'autoritarisme, comme cela s'est apparemment passé dans les années 70. De la même

manière, les programmes de « développement » des campagnes qui répondent généralement aux intérêts de milieux d'affaires de Bangkok risquent simplement d'intensifier le sentiment d'impuissance, d'incapacité à influencer le cours des choses (quoique cela n'empêche pas, comme nous le verrons plus loin, les acquis ponctuels) déjà répandu au sein des populations rurales. Il faudrait en quelque sorte amener les institutions représentatives nationales et la participation à la base à fonctionner en synergie (un objectif à l'ordre du jour dans toutes les démocraties modernes, sous une forme ou une autre).

C'est peut-être la stabilité et la survie du régime constitutionnel qui est ici en jeu. Mais ce n'est pas l'unique enjeu. Même si on pouvait protéger la société thaïlandaise contre tout nouveau coup d'État par des juntes militaires auto-proclamées, il reste encore la question du mode de fonctionnement du système. Le qualificatif de « semi-démocratie » que Chai-Anan a donné au régime des années 80 décrit justement à ce qu'il faut craindre ici : une bureaucratie et une armée qui échappent à certains égards au contrôle du Parlement, et qui sont en mesure de limiter les pouvoirs de ce dernier, et même de lui arracher son approbation par l'intimidation dans certaines circonstances. C'est là l'effet le plus insidieux de la menace toujours présente de coup d'État, même si elle ne se réalise pas.

Mais cette synergie si indispensable fait cruellement défaut, parce que, pour reprendre l'analyse de Scott Christensen et Ammar Siamwalla[7], il existe actuellement deux dynamiques démocratiques très différentes à l'œuvre en Thaïlande. La première gagne de plus en plus les élites urbaines, et l'autre prédomine dans les campagnes. (Ces deux dynamiques se chevauchent, bien entendu, en maintes occasions.)

Le développement d'une société civile au sein de l'élite urbaine a donné plus de poids à une dynamique politique privilégiant les débats de fond. L'un des facteurs les plus importants de l'essor de cette société civile a été la multiplication spectaculaire des ONG depuis une vingtaine d'années, car ces organismes interviennent souvent sur des dossiers bien précis comme les problèmes environnementaux, la décentralisation de la planification, la pauvreté, la situation sociale des villageois, l'égalité des sexes, et les droits de la personne en général. L'émergence d'une presse de plus en plus capable et soucieuse de soulever ce genre de questions et d'en informer le public en permanence est venue compléter ce processus.

Il existe, toutefois, des limites de taille à la libre circulation de l'information et des idées dans les médias. La presse est en grande partie indépendante, mais les médias électroniques demeurent entièrement contrôlés par l'État (bien que l'octroi des permis à deux nouvelles chaînes de télévision fasse actuellement l'objet d'audiences publiques). Ces médias dépendent à la fois du ministère de la Défense, du département des relations publiques et de l'Office des communications de masse, l'armée se réservant la part du lion. Ces chaînes sont des concessions octroyées au secteur privé, mais leur silence sur la répression de mai 1992 illustre bien la triste réalité du contrôle exercé sur les médias.

Par ailleurs, les événements de mai 1992 ont aussi montré les limites de ce genre de contrôle dans le contexte actuel de la mondialisation. L'accès aux antennes paraboliques, entre autres celles des grands hôtels internationaux, a permis au public de prendre connaissance des événements sanglants qui se déroulaient à Bangkok. En cherchant à camoufler ce qui se passait, on n'a fait qu'intensifier la réaction du public contre l'armée.

Il convient aussi de mentionner ici une autre des grandes lacunes de la société civile urbaine thaïlandaise, à savoir la faiblesse relative des organisations populaires, et en particulier des syndicats. Moins de 5 % de la main-d'œuvre est syndiquée. Et le gouvernement Anand a récemment démantelé les syndicats du secteur public, qui constituaient dans une certaine mesure l'élément le plus dynamique du mouvement syndical (voir l'annexe sur les organisations syndicales en Thaïlande).

---

7 Scott Christensen et Ammar Siamwalla, **Beyond Patronage : Tasks for the Thai State**, document d'analyse politique rédigé pour le TDRI, décembre 1993. Je me suis beaucoup inspiré de cette très intéressante analyse.

Ce lent développement du syndicalisme s'explique par divers facteurs, et surtout par la nature même de la classe ouvrière thaïlandaise. Un grand nombre des travailleurs et travailleuses sont des nouveaux arrivants fraîchement débarqués de la campagne, souvent persuadés que leur situation de migrants urbains n'est que temporaire. Ce n'est bien souvent qu'une illusion, comme on peut le voir aussi ailleurs. Bon nombre de ces migrants « temporaires » vont en effet demeurer en ville toute leur vie. Il faut en outre signaler l'existence d'une importante migration saisonnière pendant la saison sèche, quand l'agriculture n'a plus besoin de bras. Cette migration saisonnière peut gonfler la population de Bangkok d'au moins 10 %[8]. Le faible taux de syndicalisation perdure malgré des conditions de travail souvent épouvantables, et une incidence très élevée d'accidents du travail[9].

Mais malgré toutes ces faiblesses, la société civile thaïlandaise grandit et gagne assez d'assurance pour mettre de l'avant des revendications qui, espère-t-elle, seront prises en considération par le système politique. De plus, dans le contexte actuel, ledit système politique n'est plus considéré comme une bureaucratie auto-légitimée susceptible d'être guidée par une opinion publique éclairée, mais bien comme une démocratie parlementaire. Les décisions sont censées se prendre dans le cadre de débats et de votes publics, avec au stade ultime un gouvernement disposant d'une majorité parlementaire qui met en œuvre son programme.

Mais l'« État bureaucratique » thaïlandais n'est pas équipé pour fonctionner de cette manière. Pendant un siècle, il a opéré sans avoir de comptes à rendre à personne de l'extérieur, excepté à ceux qui occupaient le sommet de l'État : le roi, ou un haut gradé puissant. Il a, bien entendu, développé des relations horizontales d'un autre type avec la société, en se dotant d'« entourages » bien précis, c'est-à-dire en établissant des rapports de clientélisme par exemple entre les hauts gradés de l'armée, des fonctionnaires, et des hommes d'affaires durant l'après-guerre. En d'autres termes, la bureaucratie a développé des façons bien à elle de se gagner des appuis extérieurs et de leur octroyer ses faveurs. Mais ce mode de fonctionnement est aux antipodes de ce qui se passe dans une démocratie classique ouverte aux débats de société. Dans une démocratie classique, la fonction publique doit mettre en œuvre de manière impartiale des orientations de politique générale décidées par des autorités dûment élues, plutôt qu'échanger des faveurs avec des particuliers ou des groupes.

Mais la bureaucratie thaïlandaise a de la difficulté à fonctionner ainsi, et ce, pas seulement parce que l'existence de clans et la corruption militent contre l'impartialité qui devrait être la sienne. Ce qui est plus grave, c'est que la bureaucratie thaïlandaise apparaît comme un véritable modèle de non-transparence et de chevauchements multiples. On trouvera dans différents ministères des services qui travaillent sur les mêmes dossiers ou les mêmes programmes. Et ces fonctions seront encore dédoublées du fait de l'existence d'une incroyable multitude d'agences spéciales rattachées au Bureau du Premier ministre. En outre, les traditions du droit administratif thaïlandais militent contre toute transparence à ce niveau. La pratique habituelle consiste à rédiger des pièces législatives en termes très généraux, laissant aux diverses agences gouvernementales le soin de formuler des règlements plus précis. Mais ces agences sont très nombreuses et fréquemment engagées dans des luttes féroces. Il est par conséquent impossible de prévoir quels résultats donneront les dispositions législatives adoptées, aussi bien intentionnées soient-elles. Et pour aggraver encore les choses, il arrive souvent qu'on ne sache absolument pas qui est responsable en cas d'échec total ou d'effets pervers desdites politiques. Des lois importantes comme la Loi de 1975 sur la location des terres, destinée à répondre aux problèmes des paysans tenanciers de la région centrale, restent lettre morte dans certaines régions.

8 Mark Askew, The Making of Modern Thailand, document d'information du TDRI, décembre 1993, p. 28.

9 Akin Rabibhadana, **Social Inequity : A Source of Conflict in the Future?**, rapports de synthèse, vol. IV, conférence du TDRI, décembre 1993, pp. 31-4.

Ce mode de fonctionnement, caractérisé par des rivalités sans fin et jamais résolues entre les différents services, et dans lequel l'ensemble de l'institution tend facilement à s'adonner à des pratiques intéressées, annonce un univers bureaucratique habitué à faire la pluie et le beau temps sans avoir à répondre à quiconque de l'extérieur. Bien sûr, toutes les bureaucraties tendent à se développer plus ou moins en ce sens, mais à différents degrés, et le cas de la Thaïlande montre à quel point cette affaire de degré peut être cruciale.

En un sens, la bureaucratie thaïlandaise paie pour ses premiers succès. En tant que structure centraliste, elle a d'importantes réalisations à son actif : un système d'éducation publique national, un réseau de transports, un réseau électrique, un climat macro-économique qui permet à la Thaïlande d'accéder au rang des nouveaux pays industrialisés. Mais ce sont là des tâches qui se prêtent bien à ce type de pouvoir centralisé, et on peut faire ici une analogie avec les réalisations du stalinisme à ses débuts (quoique la brutalité de ce dernier soit sans comparaison avec ce qui se passe en Thaïlande). Mais à mesure que se profilent d'autres fonctions qui exigent une gestion attentive aux effets de retour (comme la gestion des ressources naturelles en période d'austérité), l'État thaïlandais est en train de perdre pied. Il lui faut apprendre à lâcher la bride. Mais c'est là une leçon contraire au sens historique de la mission qu'il se donne et de la conception qu'il se fait de son rôle dans la société.

Le développement démocratique se heurte donc à un obstacle de taille qui risque de générer bien des conflits : une société civile principalement urbaine et implantée dans la classe moyenne, qui commence à ressentir la nécessité d'une démocratie ouverte aux questions de société, et qui essaie d'amener des changements par l'entremise de gouvernements et de parlements élus, mais qui ne sont pas eux-mêmes vraiment en mesure de contrôler l'État. Là encore, c'est là une situation que nous connaissons tous, et les gens qui vivent dans des démocraties en apparence plus « réussies » grognent souvent contre l'inertie et l'opacité de l'État, et se plaignent aussi souvent que nos discussions s'écartent du sujet et n'ont aucun effet. Mais là encore, rappelons qu'il y a divers degrés, et le cas de la Thaïlande dépasse de beaucoup ce à quoi les électeurs des pays occidentaux sont habitués. Les tentatives de réforme s'effondrent facilement à cause de l'étanchéité et de la non-transparence d'un appareil bureaucratique qui n'a de comptes à rendre à personne.

Là encore, le problème n'est pas tant le risque de coup d'État que les structures permanentes d'une « semi-démocratie » relativement étanches aux décisions prises démocratiquement. La société civile « élitaire » et le système politique risquent éventuellement d'entrer en collision. Et les frustrations et les désillusions que cela peut entraîner risquent d'avoir de graves conséquences.

C'est là une des deux dynamiques à l'œuvre dans la vie démocratique thaïlandaise. Il en existe une autre, à savoir le type de rapport au système qu'entretient la grande majorité des habitants des zones rurales. Malheureusement, cette seconde dynamique ne fait rien pour alléger les tensions suscitées par la première.

La forme qu'a prise la démocratie électorale dans les campagnes doit beaucoup au mode de pénétration tant de l'État que des marchés dans les villages thaïlandais, qui ont ouvert ce qui était auparavant des collectivités refermées sur elles-mêmes. Cette ouverture n'a pas cependant favorisé le type de mobilisation horizontale qui aurait pu générer l'émergence d'une « société civile » susceptible à son tour d'influencer et d'éventuellement orienter le système politique.

Bien au contraire. L'État pour sa part a maintenu un contrôle serré sur ses programmes de développement. Les gens avec lesquels il fait affaire au niveau du village et de la commune[10], le Phuuyaibaan (chef de village) et le kamnan (chef de commune, abian) sont bien sûr élus. On pourrait donc en déduire que ces personnes sont les porte-parole de leur commettants face aux fonc-

10 Groupe de villages. La commune est une sous-unité du district, qui constitue à son tour une division administrative de la province. L'histoire des clôtures de bambou (213-4) est particulièrement édifiante.

tionnaires gouvernementaux. Dans une certaine mesure, c'est effectivement le cas ; mais généralement, c'est plutôt l'inverse qui se passe ; ces dirigeants ont plutôt tendance à devenir des agents de la bureaucratie au sein des villages et des communes.

Cela s'explique, entre autres, par le fait que fondamentalement, ce sont les fonctionnaires qui contrôlent les budgets. S'ils veulent profiter des programmes, le kamnan et le phuuyaibaan ont intérêt à se montrer coopératifs. Ils doivent embaucher des personnes pour divers projets de la bureaucratie militaire et civile, même si personne n'en comprend l'utilité, afin d'être en bonne position quand il s'agira d'obtenir des programmes plus essentiels[11].

Ce renversement de l'ordre normal des choses est en outre favorisé par le statut hiérarchique traditionnel dont jouissaient et peuvent encore jouir aujourd'hui les « serviteurs du roi » (karachagaan) parmi les paysans.

Mais un autre phénomène creuse encore plus ce fossé entre les dirigeants et leurs commettants. Ce n'est pas seulement l'État qui a pénétré le village : il y a aussi le marché. On aurait pu espérer que le second allait contrebalancer le pouvoir du premier. Mais en général, le marché lui aussi est arrivé sous une forme qui prive le groupe de son pouvoir : il a débarqué en la personne d'intermédiaires venus acheter la principale production, à savoir le riz, pour les marchés d'exportation. On a recréé dans la sphère économique quelque chose qui s'apparente fort au modèle patron-client.

La concurrence aurait peut-être pu empêcher l'établissement de ces rapports de pouvoir, mais un autre phénomène est intervenu entretemps : l'agriculture commerciale implique maintenant beaucoup plus d'argent du fait de la hausse des coûts de production. Les surfaces cultivables sont rares ; les nouvelles cultures d'exportation (maïs, manioc, canne à sucre) exigent des engrais coûteux ainsi que l'utilisation de tracteurs ; en outre, certaines des hautes terres nouvellement défrichées ne conviennent pas à la production de base, à savoir celle du riz, ce qui oblige leurs propriétaires à se lancer dans ces cultures onéreuses.

Dans certaines régions, cette évolution a favorisé chez les paysans les plus pauvres endettement, perte de contrôle et même dépossession, et entraîné une concentration de la richesse entre les mains d'une minorité de villageois nantis. Ce sont eux qui jouissent de l'influence nécessaire pour se faire élire kamnan ou phuuyaibaan par des électeurs qui sont souvent leurs débiteurs ou qui dépendent d'eux d'une manière ou d'une autre. (Ce sont eux aussi qui ont les moyens d'assumer les dépenses associées à ces fonctions).

Certes, il ne s'agit pas d'un modèle généralisé. On le retrouve dans les régions où le développement économique et la pénétration des marchés ont été les plus marqués, dans le Centre et certaines zones du Nord ; il est moins marqué dans le Nord-Est plus pauvre. Mais là où il s'installe, il tend à créer une double cassure entre les dirigeants élus et leurs électeurs. Ces dirigeants deviennent plutôt des agents de l'État, et ils cessent de partager les intérêts fondamentaux de ceux-là mêmes qu'ils représentent. Il peut donc arriver qu'ils favorisent des projets et des modes de développement contraires aux intérêts de la majorité.

Naturellement, ce modèle peut constituer un grave obstacle à la participation démocratique. L'action communautaire à l'échelon du village est une des voies par lesquelles la population peut exercer une certaine infuence sur le système politique. Mais quand le village se polarise entre mieux nantis et démunis, ce genre de solidarité s'affaiblit. En même temps, la double aliénation des chefs de village et de commune fait en sorte que les paysans tendent à développer avec le processus électoral un rapport qui n'a rien à voir avec notre compréhension normale d'une démocratie axée sur les enjeux de société.

En fait, il s'agit d'une formule rajeunie du vieux système de patronage. Les dirigeants locaux mobilisent les suffrages des villageois en faveur de personnes ou de groupes plus puissants, qui en

11 Voir **Development Dilemmas in Rural Thailand**, de Philip Hirsch, Singapore : Oxford University Press, 1990 : 164-5, 169.

retour leur octroient des faveurs. Il peut s'agir de l'armée ou de tel ministère gouvernemental, mais très souvent, c'est un homme d'affaires local opérant à la limite de la légalité et qui construit un système de patronage à la base duquel se retrouvent kamnan et phuuyaibaan. Ces « parrains » (chao pho) ont souvent des relations parmi des bureaucrates puissants et des membres de l'armée. Ils sont donc en bonne position pour offrir à leurs « clients » des villages non seulement des faveurs financières et économiques, mais aussi relayer des interventions stratégiques auprès de tel ministère ou organe gouvernemental. Par l'entremise de leurs clients, ils peuvent s'attirer un grand nombre de suffrages, soit pour se faire eux-mêmes élire, soit pour appuyer un candidat accommodant. La faiblesse et les structures relâchées de nombreux partis politiques thaïlandais, souvent créés par de petits groupes de notables de Bangkok, ont fait en sorte que ces partis se sont sentis obligés d'aller recruter l'aide des chao pho locaux de manière à s'implanter dans les campagnes[12]. Voilà une façon de procéder qui peut être utilisée pour discréditer la démocratie.

Mais ne s'agit pas, ici, de condamner ce système à tout point de vue. Comme tout système de patronage, il est particulariste, et ceux qui en sont exclus peuvent beaucoup en souffrir. Les gens mobilisés à la base peuvent être asservis par l'endettement, et le fait qu'ils soient ainsi mobilisés peut contribuer à les maintenir dans cet asservissement. Mais le système peut aussi fonctionner dans l'intérêt de la majorité. Lorsqu'un chao pho signe une entente avec un kamnan pour que celui-ci lui assure les suffrages des villageois, en échange de quoi tel ou tel projet gouvernemental — une école neuve, par exemple — sera implanté dans le village, c'est l'ensemble de la collectivité qui en profite. Oublions les abus pour une minute et essayons d'imaginer que le système fonctionne à son meilleur. La politique électorale est un moyen permettant à une part des largesses concentrées dans le système politique sous le contrôle central de Bangkok, d'être redistribuées à l'échelon local. En ce sens, elle est parallèle aux autres réseaux de patronage : ceux qui existent entre les fonctionnaires et les villageois, et entre les intermédiaires et les agriculteurs. C'est donc un troisième fil qui vient s'intégrer à l'entrelacs des deux premiers.

Mais on sait maintenant que ce système milite contre l'autre dynamique politique, à savoir celle qui est revendiquée par la société civile de l'élite urbaine. Le clientélisme électoral rural n'a pas pour objet de définir le cadre des orientations politiques, mais de soutirer le plus de choses pour sa propre collectivité au sein de ce même cadre. De plus, il a absolument besoin de ce qui justement frustre le plus les partisans de l'autre type de politique : les multiples chevauchements, la non-transparence et les pouvoirs discrétionnaires qu'on retrouve dans l'administration de l'État. C'est parce qu'ils disposent de pouvoirs discrétionnaires que les gouverneurs et les chefs de districts peuvent être persuadés d'installer ladite école ici plutôt que là, pour respecter leurs engagements. Le système thaïlandais baigne dans les pouvoirs et les fonds discrétionnaires. Le cas le plus frappant, quand on compare ce système au parlementarisme canadien, par exemple, ce sont les fonds mis à la disposition des députés. Chacun dispose de 20 millions de bahts qu'il peut affecter à des projets de son choix dans sa propre circonscription. En revanche, on ne lui octroie aucun crédit, en tant que législateur, pour faire de la recherche et de l'élaboration de politique. Cette différence montre bien où est le nerf de la guerre, quel aspect de la représentation parlementaire on privilégie dans chacun des systèmes.

Voilà qui nous aide à comprendre pourquoi les partis politiques thaïlandais constituent de si mauvais vecteurs de la dynamique politique axée sur des questions de fond. Ce sont généralement des regroupements hétéroclites d'individus ou de factions, qui éclatent et se reconstituent comme un kaléidoscope. Ce ne sont pas, en général, des organisations avec des membres adhérents qui

12 Nous nous sommes ici inspirés d'une étude sur la corruption dans la société thaïlandaise menée par Pasuk Phonpaichit de l'Université Chulalongkorn ; Mme Margaret McMillion, de l'ambassade américaine à Bangkok, a eu la courtoisie de nous en transmettre certains résultats.

peuvent permettre à des politiciens non professionnels de jouer un certain rôle dans le processus politique[13]. Leur existence (généralement) brève, leur instabilité, leur propension à se fragmenter, reflète une dynamique dans laquelle la plupart des députés disposent d'une base de pouvoir locale et cherchent essentiellement à satisfaire les intérêts de leurs commettants (s'ils ne le faisaient pas, leur base de pouvoir ne tiendrait pas longtemps). Ils doivent être habiles à manœuvrer, savoir se rapprocher du pouvoir et de ceux qui peuvent dispenser des faveurs. Bien sûr, la fragilité des partis politiques thaïlandais s'explique aussi par les fréquentes interruptions de la légalité constitutionnelle, mais il semble qu'elle relève principalement de cette seconde dynamique de la vie politique thaïlandaise, celle qui est majoritaire.

Les partis qui sont bien implantés dans les centres urbains (ainsi que dans le Sud, où l'on semble avoir mieux développé une politique d'enjeux) sont ceux qui tendent à se rapprocher du modèle classique : il s'agit du Parti démocratique, la plus ancienne formation sur la scène politique thaïlandaise, auquel appartient l'actuel Premier ministre Chuan, et le Palang Dharma, avec son chef charismatique et ses déclarations de principes très fermes. Mais ils ne peuvent donner le ton à l'ensemble du système. Christensen et Ammar soutiennent que si c'est à Bangkok que la participation électorale est la plus faible (43 % en septembre 1992 contre 66 % dans le Nord-Est) — ce qui est paradoxal si on considère que la capitale est démocratiquement plus « évoluée » — c'est parce que les électeurs de Bangkok ont le sentiment que l'ensemble du système résiste à leur propre conception de la politique. À quoi sert un député qui va voter sur des questions de société lorsque la grande majorité des parlementaires obéissent à une dynamique totalement différente ?[14]

Cet état de choses est manifestement insatisfaisant. Mais affirmer cela n'équivaut pas pour autant à épouser sans réfléchir une vision « élitiste » privilégiant comme seule démocratie « authentique » celle qui privilégie les débats sur des enjeux de société, ni à rejeter avec mépris le « graissage de patte » comme forme primitive de politique. Aucun système n'échappe complètement à ce phénomène, et celui qui l'interdirait radicalement serait paradoxalement tyrannique, parce qu'il ne répondrait pas aux désirs des gens. Nous attendons tous de notre député qu'il travaille fort pour que la nouvelle école soit construite. Mais le problème, dans la situation thaïlandaise, c'est que la dynamique politique rurale au service d'intérêts locaux empêche l'émergence de débats de fond sur des orientations qui ont déjà été prises et au détriment des paysans. Le développement en Thaïlande, de par sa rapidité, a creusé les disparités de revenus entre les régions (voir tableaux). Le contrôle centralisateur fait en sorte que les paysans n'ont pas leur mot à dire sur une multitude de questions reliées au développement, à l'exploitation et la préservation des ressources naturelles. Nous allons aborder un peu plus loin un certain nombre de dossiers où les collectivités locales sont en conflit direct avec les politiques centrales en matière de forêts, d'exploitation des ressources hydrauliques, de développement hydro-électrique et d'industrialisation.

Bien sûr, les paysans en sont parfaitement conscients, et ils s'opposent souvent à ces programmes. Mais cette opposition est canalisée dans des mouvements de protestation ou de résistance à des projets bien précis, plutôt que venir appuyer un projet de société différent. Des gens qui « occupent » une forêt résistent à leur expulsion, les habitants de villages menacés par la construction d'un nouveau barrage se mobilisent et protestent. Ils peuvent même à l'occasion marcher sur Bangkok.

C'est là une façon de faire de la politique qui diffère complètement du clientélisme électoral. Elle repose sur une structure horizontale, et non pas sur une hiérarchie, à l'exception peut-être des

13 Voir «Thailand : Liberalization without Democracy», de Chai-Aan Samudavanija et Sukhumbhand Paribatra.

14 Christensen et Ammar, op. cit., p. 27. D'autres expliquent cette faible participation par le fait que nombre d'habitants n'y résident que de façon transitoire, les noms des absents venant gonfler les listes électorales.

dirigeants reconnus du village ou d'un moine respecté[15]. Mais c'est comme la politique électorale : tout est axé sur le cas particulier. On peut stopper des projets néfastes, mais la source de ces projets — les modèles de développement appliqués par le milieu des affaires et l'élite bureaucratique — reste intacte. C'est d'abord et avant tout en ce sens que l'on peut juger cette façon de faire de la politique profondément insatisfaisante du point de vue démocratique.

Mais elle est également insatisfaisante parce que ces deux dynamiques se nuisent mutuellement et empêchent la vie politique thaïlandaise de s'orienter effectivement sur des débats de fond. L'élan de la société civile urbaine s'en trouve freiné, ce qui peut générer apathie et désabusement. Et cette division rend à son tour le constitutionnalisme thaïlandais encore plus vulnérable au pire à un coup d'État de l'armée, ou à tout le moins à la perpétuation d'un système semi-démocratique irresponsable et non transparent.

Nous avons déjà montré comment la dynamique « rurale » s'accommode mieux de cet État bureaucratique imperméable, de ses multiples canaux et chevauchements, et des pouvoirs discrétionnaires de ses agents. Mais dans les cas extrêmes, il est également vrai que cette dynamique souffre moins des ruptures de l'ordre constitutionnel. Il existe en fait trois réseaux de clientélisme qui s'entremêlent : celui où l'on retrouve les représentants gouvernementaux (y compris les membres de l'armée), celui qui implique les milieux d'affaires, et finalement celui auquel participent les députés. La disparition temporaire ce ce dernier n'interrompt pas nécessairement l'ensemble des échanges de faveurs et d'appuis, en particulier lorsque le député est aussi un hommes d'affaires puissant à l'échelon local. Tant que les hauts responsables de l'État continuent à négocier des échanges de services et de faveurs, un remaniement temporaire des intermédiaires n'est pas nécessairement une catastrophe.

Le seul coup d'État traumatisant serait celui qui amènerait au pouvoir un gouvernement déterminé à revenir à l'ancien modèle de pouvoir pyramidal sans aucun échange de faveurs. Thanin, Premier ministre « pur et dur » nommé après le coup d'État d'octobre 1976, semblait nourrir des velleités de ce genre. Il a tenu à peine un an.

On peut recadrer cette problématique à partir de la question posée plus haut : comment créer une synergie entre les deux dynamiques, de manière à ce que le modèle électoral populaire ne compromette pas les mouvements favorables à une démocratie axée sur les grands enjeux de société au sein des minorités urbaines (et méridionales) ? Ou, pour poser la question sous un autre angle, de manière à ce que la population rurale puisse avoir son mot à dire sur les grandes orientations sans pour autant perdre les bénéfices locaux immédiats qu'elle retire du système politique existant ?

Voilà une question à laquelle il n'est pas facile de répondre. À certains égards, le système semble stable dans son instabilité. Espérer répondre à cette question par une formule globale serait parfaitement irréaliste.

Imaginons, en revanche, que nous traitons le problème sous des angles différents ou, disons, en le prenant par les deux bouts. D'un côté, nous pouvons concevoir des réformes institutionnelles susceptibles de rendre l'État plus transparent et plus responsable, et donner un plus grand pouvoir au Parlement. De l'autre, il est peut-être possible de modifier la mentalité d'une population persua-

15 On peut voir ici encore que le respect voué aux officiels n'empêche pas les paysans de poser d'importants gestes de résistance lorsqu'ils sont vraiment acculés au pied du mur. Comme nous l'avons évoqué en introduction (note 8), les images du pouvoir légitime sont toujours complexes et polymorphes. Le sentiment que l'autorité est méritée à un certain niveau peut coexister avec le sentiment que cette même autorité est bafouée à d'autres niveaux. L'idée qui chapeaute cette représentation est qu'à partir d'un haut niveau de la hiérarchie peuvent régner la bienveillance et le mérite. Il faut donc passer par dessus la tête de petits fonctionnaires méprisables. Cette idée se retrouve dans un grand nombre de sociétés hiérarchiques : Wat Tyler en appelant à Richard II, Pougatchev en appelant à la Tsarine. Cela montre à quel point l'idée que le pouvoir s'enracine dans le mérite peut non seulement garantir l'obéissance, mais stimuler aussi la rébellion. Pour comprendre comment fonctionnent ces représentations de l'autorité, il faut prendre en considération tous les sens qu'elles prennent dans diverses circonstances. J'en reparlerai plus en détail dans la section 8.

dée que s'il est impossible de changer le cadre dans lequel se définissent les orientations et se prennent les décisions, il est parfois possible d'en atténuer les retombées : on peut le faire en décentralisant les prises de décisions sur certains dossiers pour les soumettre, à certains égards, au contrôle des collectivités locales. Dans les lignes qui suivent, nous allons essentiellement approfondir ces deux pistes en assortissant notre propos de pistes auxiliaires de réforme susceptibles de contribuer à consolider le système démocratique.

Voici donc les trois points sur lesquels s'articulera la suite de notre analyse :

3.3 Réformes institutionnelles et juridiques ;

3.4 Le rôle de l'armée ;

3.5 Élargir et développer la démocratie.

En un sens, les points 3.3 et 3.4 consistent largement, mais pas entièrement, à renforcer le poids de la dynamique de la société civile présente, alors que le point 3.5 vise à mettre cette dernière en synergie avec la dynamique « rurale-populaire ».

3.3 Réformes juridico-institutionnelles

3.3.1 Transparence

Un État devient transparent lorsque les gens savent clairement qui sont les responsables des décisions qui affectent leur vie. Le fait de simplement savoir que telle décision a été prise quelque part dans une officine du vaste réseau bureaucratique ne suffit pas. Il y a transparence lorsqu'on peut pointer du doigt un service, une commission, un ministre, bref une personne ou un organisme que l'on peut tenir responsable et que l'on peut éventuellement forcer à revenir sur sa décision. Ce qui nous amène automatiquement à la question de la responsabilisation.

Celle-ci signifie que non seulement le service responsable de la décision pourra être nommément désigné, mais qu'il sera également tenu, d'une manière ou d'une autre, de rendre des comptes au public ou à ses représentants au Parlement, et que l'on pourra engager des actions contre lui et le forcer à changer son fonctionnement. Si la transparence est manifestement une condition indispensable à la responsabilisation, elle ne suffit pas. Ce n'est pas assez de savoir que tel général a pris telle décision, par exemple ; il faut aussi que les représentants de la population puissent lui demander d'en répondre. Voilà deux dimensions sur lesquelles le système thaïlandais a bien du chemin à faire.

On peut cependant ouvrir des brèches dans la non-transparence et l'irresponsabilité de la bureaucratie thaïlandaise par un certain nombre de mesures :

A) Créer des postes d'ombudsmen ou de protecteurs du citoyen ; un comité parlementaire étudie examine activement cette idée et il y a déjà eu des rencontres avec des responsables canadiens ; d'autres échanges d'information sont prévus.

B) Créer un tribunal administratif qui permettrait aux citoyens de contester les décisions d'une bureaucratie toute-puissante et passablement tentaculaire.

C) Adopter une loi sur l'accès à l'information, qui permettrait au public de savoir, après coup ou même, dans certains cas, avant, pourquoi certaines décisions ont été prises par des ministères ou des agences gouvernementales, ou sont en voie de l'être. Il s'agit d'une mesure absolument vitale dans le cas des projets de développement à grande échelle, souvent imposés d'en haut sans consultation ou discussions suffisantes avec les personnes ou populations les plus touchées[16].

D) Abroger certaines dispositions restrictives qui protègent les lois contre toute contestation judiciaire fondée sur un principe inscrit dans la Constitution.

16 Voir le bulletin **Thai Development Newsletter**, publié par le Thai Development Support Committee, Bangkok, vol. 22, 1993, p. 61.

E) Resserrer les pouvoirs judiciaires trop étendus qui permettent de condamner des gens pour outrage au tribunal à cause des critiques qu'ils émettent à l'extérieur de l'enceinte judiciaire.

F) Dans la même veine, la loi thaïlandaise sur le crime de lèse-majesté est interprété de manière trop vague et sujette à des abus. Des poursuites sont actuellement engagées contre Sulak Sivaraksa, un théoricien et auteur bouddhiste réformateur, pour des remarques qu'il est difficile de qualifier d'irrévérencieuses pour le roi ou la famille royale à moins de les déformer complètement, même si elles critiquaient vertement les auteurs du dernier coup d'État. Une condamnation de cet homme discréditerait totalement le système judiciaire thaïlandais. Le fait que le gouvernement actuel ait autorisé le procès montre à quel point le contrôle du constitutionnalisme démocratique sous l'égide du système bureaucratico-militaro-judiciaire demeure partial.

G) Il faudrait aussi réduire la taille du Sénat et réformer le mode de nomination en envisageant éventuellement l'élection des sénateurs sous une forme ou une autre. La réduction du Sénat est importante vu le rôle qu'il joue dans les réformes constitutionnelles qui doivent avoir l'aval des deux chambres réunies. La composition actuelle du Sénat demeure influencée par les régimes précédents, comme en témoigne la présence de nombreux militaires. (Contrairement aux discussions qui ont eu lieu au Canada, les réformateurs thaïlandais semblent vouloir un Sénat politiquement moins influent, avec un rôle surtout consultatif.)

H) Renforcer les pouvoirs des comités parlementaires pour qu'ils puissent amorcer des débats sur des questions d'intérêt public ou entreprendre des enquêtes, et fournir à ces comités les ressources et le personnel suffisants. Bien des gens estiment qu'il est anormal, dans un régime parlementaire, de donner trop de pouvoir aux comités parlementaires ; à leurs yeux, cela se justifie plutôt dans un système de division des pouvoirs, quand l'exécutif est indépendant du législatif. Mais si cette position se défend en tant que théorie générale, il reste que l'État thaïlandais fait clairement partie, sui generis, des régimes « parlementaires », dans la mesure où ces comités ont acquis eux-mêmes force de loi. Dans les circonstances actuelles, ce type de contre-pouvoir s'avère absolument indipensable.

I) Revoir, plus fondamentalement, la façon dont les lois sont rédigées et mises en œuvre. Il faut remplacer la pratique actuelle — formulation de principes généraux qui laisse une grande marge de manœuvre aux multiples agences et organes ayant le pouvoir de les mettre en œuvre par l'entremise de directives — en resserrant le travail du législateur et en définissant plus clairement à qui revient la responsabilité de la mise en œuvre de ces lois. Faute de quoi non seulement les lois ne sont pas toujours appliquées, mais il devient très difficile de savoir pourquoi ou d'identifier les responsables. Cette responsabilisation est une condition essentielle à la transparence.

3.3.2 Sécurité de la personne

C'est évidemment un enjeu de la plus haute importance pour le sujet qui nous occupe, mais également en soi. Nous avons déjà exploré cette question dans la section 2.3, et nous invitons le lecteur à s'y reporter. Mais nous l'invoquons ici parce que c'est une condition essentielle au développement démocratique en Thaïlande. Nous nous bornerons donc à rappeler la nécessité de garanties effectives à ce niveau.

3.3.3 Consolider la société civile

- ***Changer la législation sur les médias.***

C'est manifestement une priorité majeure. Il y a deux choses à faire : tout d'abord, mettre un terme au contrôle absolu de l'État sur les médias électroniques. Il faudra en même temps s'efforcer de diversifier le contrôle des médias, et ne pas se contenter de tout privatiser. On a déjà proposé de confier le contrôle de certaines chaînes ou stations de radio à des associations, par exemple, à des ONG, des

écoles et des universités, et peut-être aussi (à condition que l'on prenne les mesures de décentralisation appropriées) aux administrations locales. Il ne s'agit pas d'exclure le secteur privé, mais de garantir une certaine pluralité d'opinions.

Deuxièmement, il faut que la nouvelle loi prévoie l'instauration d'une autorité indépendante chargée de superviser et d'octroyer les permis, et de garantir un accès aux ondes plus équitable. Cet organe n'aurait aucun pouvoir de censurer ou de contrôler les émissions, comme le faisait l'ancien Conseil exécutif de la radio-diffusion. Ce Conseil est devenu depuis la Commission nationale de la radio-diffusion, dont le mandat n'a cependant pas été délimité assez clairement. Peut-être conviendrait-il d'envisager des échanges d'information avec les organes similaires d'autres pays[17].

- ***Changer les procédures d'accréditation des organisations***

Les procédures actuelles permettent au ministère de l'Intérieur d'imposer des restrictions aux activités des ONG — ceux-ci peuvent notamment se voir refuser ou retirer leur permis quand ils se « mêlent de politique ». Il faut que cela cesse.

3.3.4 Des élections plus honnêtes et plus transparentes

A) Retirer le contrôle du processus électoral des mains du ministère de l'Intérieur pour le confier à un organisme indépendant (une commission électorale, par exemple) ;
B) Limiter les dépenses des partis politiques et instaurer leur financement public ;
C) Instaurer un mode de scrutin uninominal (avec le système trinominal actuel, les électorats sont très larges, ce qui augmente les dépenses encourues par les candidats) ;
D) Renforcer l'organisme indépendant de surveillance électorale Poll-Watch.

Toutes ces réformes que nous venons d'énumérer sont actuellement débattues et quelques-unes (trop peu nombreuses, malheureusement) activement étudiées par le présent Parlement. (Vu que l'armée méprise les processus démocratiques et que l'État promoteur du développement semble pouvoir relativement s'y soustraire, le défi global à relever consiste à renforcer la législature et le système des partis de manière à ce que ces institutions contrôlent les politiques gouvernementales, plutôt que les entériner sans discussion.)

3.4 Le rôle de l'armée

Némésis de la démocratie thaïlandaise, l'armée compte pas moins de 17 coups d'État à son actif depuis l'instauration d'institutions représentatives en 1932. De toute évidence, c'est une menace qu'il importe au plus haut point de réduire. Mais même lorsqu'elle ne dirige pas les affaires de l'État, l'armée dispose d'énormément de pouvoir. Il y a trois principales raisons à cela :

A) Les armées ont toujours beaucoup de pouvoir, sauf quand un ordre constitutionnel solidement implanté les encadre, parce qu'elles détiennent le « monopole des instruments de la violence », pour citer incorrectement Weber. Mais l'armée thaïlandaise semble encore plus forte, en dépit des luttes de factions, parce qu'elle a traditionnellement entretenu un solide esprit de corps, alimenté par le sens de sa mission et une formation homogène de ses officiers.
B) Même dans le cadre d'un ordre constitutionnel normal, l'armée thaïlandaise occupe beaucoup d'espace institutionnel. Par exemple, elle contrôle deux des cinq chaînes de télévision du pays, et un certain nombre de stations de radio. Elle dispose d'un « fonds spécial » pour ses opérations de sécurité, sans avoir de comptes à rendre à personne.

Il faut ajouter ici que les opérations d'élimination des dissidents et opposants entreprises par le

17 **Thai Development**, 22, pp. 13-17.

passé, largement imputables aux services de police, ont aussi bénéficié de la complicité des services de renseignements militaires. C'est en grande partie de cette manière que la Fédération des paysans de Thaïlande a été neutralisée dans les années 70. On n'a pas signalé de pratiques de ce genre ces derniers temps, mais il reste qu'il s'agit de l'une des formes les plus méprisables et les plus pernicieuses de contrôle militaro/policier. Nous en avons déjà parlé dans le chapitre II. Héritage de la guerre qu'elle a menée contre l'insurrection communiste, l'armée contrôle divers mouvements de « volontaires » ou de miliciens comme les Scouts de village, qui comptent des membres dans bon nombre de localités et qu'on a mobilisés, dans le passé, à l'occasion de diverses campagnes ; théoriquement, ils pourraient être remobilisés n'importe quand.

C) Derrière tout ça se profile une idéologie bien précise. Comme nous l'avons déjà dit, l'armée thaïlandaise en est arrivée à se considérer comme la gardienne de la nation en développant une idéologie qui combine des éléments traditionnels et modernes. Elle considère la société idéale comme une société « stable et ordonnée », en privilégiant les notions de devoirs et d'obéissance chez les subordonnés, l'auto-discipline et le sens du devoir chez les chefs. Parmi les principes moins traditionnels, on trouve l'exaltation de l'efficience, de la « virilité » guerrière, de l'activisme et de la mobilisation, ainsi qu'une réinterprétation des principes de déférence et d'obéissance ajustés au modèle de l'armée moderne. Si cette combinaison rappelle quelque peu le « brouet » idéologique qui a généré certains fascismes du 20e siècle, il faut cependant éviter les généralisations trop faciles.

Voilà qui permet de mieux comprendre cette conception que l'armée a de son rôle, le droit et la mission de tuteur et de gardien de la société thaïlandaise qu'elle s'arroge pour la maintenir sur la bonne voie, conception qui s'accompagne d'un profond mépris de la politique parlementaire et des politiciens, qu'elle juge égocentriques, chicaniers et inefficaces (un autre parallèle inquiétant avec l'Europe et l'Amérique latine). Cette conception des choses a pris une forme bien concrète durant les guerres qu'a connues l'Asie du Sud-Est au nom de la défense contre le péril communiste. La « sécurité nationale » s'est mise alors à tout justifier. Pas seulement le fait que l'armée se sente en droit d'organiser des coups d'État, mais aussi le pouvoir, l'espace institutionnel dont elle dispose même en période « normale », comme nous le mentionnions plus haut.

Il semble que bien des membres de la société thaïlandaise aient adhéré à cette idéologie durant les précédentes décennies. Mais les événements de mai 92 montrent qu'elle a aujourd'hui moins d'adeptes, et la répression sanglante des manifestions a encore terni le prestige de l'armée. Il est difficile de savoir s'il s'agit d'une tendance irréversible, mais avec la disparition de la menace communiste, il devient manifestement beaucoup plus difficile pour l'armée de justifier le fait qu'elle dispose d'une telle enclave de pouvoir[18].

Il serait cependant prématuré d'en conclure que cette mentalité appartient au passé. Certaines factions pensaient, du moins jusqu'à très récemment, que c'était le rôle de l'armée d'apporter la démocratie au pays, d'éliminer les obstacles et les « forces obscures » avant que le peuple puisse exercer son droit de vote[19].

---

18 Cette idéologie de l'armée comme force tutélaire a toujours été fragile. En un sens, c'est une version particulière de l'idéologie commune à l'ensemble de la bureaucratie thaïlandaise, qui se considérait investie de la mission de diriger d'en haut les affaires publiques. Mais une contradiction se profilait derrière cette conception. Historiquement, ce rôle se justifiait par le fait que la bureaucratie était au service du roi — on retrouve la trace de ce lien dans le mot thaï qui désigne les fonctionnaires : karatchagaan. L'abolition de la monarchie absolue a affaibli ce fondement de l'hégémonie bureaucratique. Comment justifier désormais ce rôle? Les pôles de référence du nationalisme thaï moderne étaient la Nation, le Roi et la Religion. La bureaucratie n'était rien de tout cela et ne pouvait que s'en prétendre la gardienne. Mais à quel titre? Si bien que finalement, la bureaucratie et l'armée ont dû aller «emprunter» de la légitimité ailleurs : auprès du roi, de la religion, ou en invoquant la soi-disant menace que le communisme représentait pour ces trois pôles de référence.

19 Voir **The Military in Thai Politics : 1981-86**, de Suchit Bunbongkarn, Singapour : Institute of Southeast Asia Studies, 1987, p. 13.

Les montants actuels du budget des forces armées sont manifestement injustifiés. La Guerre froide est finie, et ses manifestations dans la péninsule indochinoise semblent disparaître. Rien ne menace sérieusement l'armée ou la « sécurité » de la Thaïlande. Les gouvernements envisagent de restreindre les dépenses d'armement, mais ce mouvement suscite les protestations — verbales — des responsables de l'armée. La récente controverse qui a entouré l'éventuel achat d'armes auprès de pays qui en retour s'engagent à acheter des produits d'exportation thaïlandais, l'illustre bien.

En outre, il est impératif de réduire l'espace institutionnel dont jouissent les forces armées. On pourrait par exemple desserrer leur emprise sur les médias en réformant la législation à cet égard. De plus, qu'est-ce qui justifie qu'elles parrainent encore des organisations de masse ?

Mais le problème le plus important auquel il faudra s'attaquer un jour, c'est le fait que le fonctionnement des forces armées échappent au contrôle civil. L'armée incarne sous une forme extrême les vices d'un État bureaucratique incontrôlé. Il faudra dans une certaine mesure soumettre les forces armées thaïlandaises au contrôle des civils, comme c'est le cas dans les États normaux.

À cet égard, il faut absolument prendre des mesures pour empêcher l'armée/police de se livrer sous le couvert à des actes de violence comme ceux que nous avons mentionnés dans le chapitre précédent.

Ces changements n'interviendront pas du jour au lendemain. Mais on pourrait faciliter les choses en faisant progresser les trois dossiers suivants :

A) Définir une autre vocation aux Forces armées, pour remplacer leur rôle aujourd'hui bien peu crédible de rempart contre le péril communiste, ainsi que la mission tutélaire qu'elles se sont attribuée. On pourrait par exemple leur donner une vocation de maintien de la paix. Cela les investirait d'une fonction utile aux yeux de tout le monde, une fonction qui rehausserait leur prestige international ainsi que leur image au sein de la population thaïlandaise. Cela aurait aussi l'avantage de consolider leurs liens avec les forces armées d'autres pays démocratiques, moins tolérants à l'égard des coups d'État. Les officiers thaïlandais qui serviraient comme « casques bleus » connaîtraient un autre type de « socialisation » que celui qui a été le leur jusqu'à présent.
B) Cristalliser une autre conception de ce qu'est un « ordre stable » au sein de la « société civile ». Ce processus semble déjà en cours, mais il faut le consolider et l'étendre.
C) Amener les officiers à remplacer une idée tutélaire de leur rôle par une conception « constitutionnelle » de leur mission. Naturellement, il faut commencer par ceux qui entrent dans cette armée. Comment modifier la formation qu'ils reçoivent ? Faudrait-il les envoyer faire des stages à l'étranger (au Canada, par exemple) ?

3.5 Élargir et approfondir la démocratie

Nous revenons ici à des questions dont nous avons déjà discuté. Comment faire en sorte que les deux dynamiques de la politique électorale — élitaire-urbaine, et populaire-rurale — cessent de se nuire mutuellement ? Nous avons parlé de « synergie ». Mais il existe une autre approche. On peut imaginer que l'une de ces deux dynamiques (la première, en fait) remplace l'autre. Cette approche prend en considération les importantes lacunes de la société civile thaïlandaise d'aujourd'hui, notamment la faiblesse des organisations populaires urbaines. S'il existait par exemple un mouvement syndical de dimensions « normales » par rapport à la taille de la classe moyenne, cela donnerait beaucoup plus d'élan à la politique axée sur les grands enjeux. Nous pourrions alors parler de dynamique « urbaine » plutôt que de mouvement « élitaire-urbain ».

Imaginons donc que se développe tout un éventail de mouvements populaires : syndicats, coopératives, caisses de crédit, etc. Imaginons ensuite que l'industrialisation rapide, qui ne se limite plus aujourd'hui à la seule ville de Bangkok mais gagne aussi les régions — la côte orientale, par exemple, ainsi qu'un certain nombre de centres urbains plus modestes — finisse par drainer les

campagnes, ou du moins l'agriculture. Si bien que la main-d'œuvre agricole, qui constituait en 1990 près de 60 % de la population active, tomberait à moins de 30 %. C'est de toute évidence un scénario qui plaît beaucoup à certains planificateurs.

Dans un cas semblable, la dynamique populaire/rurale aurait tendance à devenir marginale. Elle s'étiolerait ou du moins ne donnerait plus son aval au système dans son ensemble, comme c'est présentement le cas. La politique axée sur les questions de société orienterait alors les partis politiques, les demandes du Parlement et de la population, etc.

Il faut noter que ce scénario implique la réunion des deux facteurs. Si, par exemple, 70 % de la population active travaille dans les secteurs non agricoles, mais ans que se développent les organisations polulaires, cela n'aide en rien la démocratie.

Que penser de ces hypothèses ? Certaines prémisses semblent parfaitement valables. En particulier, il ne fait aucun doute que le développement d'organisations syndicales ou autres organismes apparentés pourrait s'avérer des plus utiles, on peut même dire essentiel, à la démocratie thaïlandaise. Mais nous nous refusons à y voir la seule et unique stratégie à suivre pour construire la démocratie. Cela reviendrait en effet à dire que la résistance de certains paysans face à des intrusions dans leur mode de vie, leur adhésion fréquente à un modèle qui leur évite de choisir définitivement entre la vie rurale et la vie urbaine (faire la navette entre la ville et la campagne, par exemple, ou le fait que certains membres de la famille prennent un emploi en ville), la préférence de certains pour une agriculture diversifiée, et leur méfiance pour toute monoculture imposée — toutes ces réactions devraient céder le pas et même être extirpées au nom du progrès démocratique. Et même si ce processus se déroulait de la manière la plus douce et courtoise qui soit (est-ce d'ailleurs réellement possible ?), comment considérer le fait d'amener les gens à faire ce qu'ils rejettent aujourd'hui comme une voie particulièrement démocratique, même si ce genre de chose peut s'avérer tragiquement nécessaire dans certaines circonstances, par exemple dans une société totalement dominée par les hommes ? Mais quand les pratiques en question ne sont pas directement anti-démocratiques, ce que nous pouvons suggérer, c'est d'essayer d'imaginer comment les gens peuvent édifier des systèmes démocratiques qui s'accommodent avec le mode de vie qu'eux-mêmes privilégient.

Essayons de poser le problème autrement. Même si nous sommes persuadés que la meilleure base pour la démocratie consiste en une société largement urbanisée (et c'est loin d'être évident aujourd'hui), il reste encore à savoir comment y arriver, et en particulier dans quelle mesure les populations rurales d'aujourd'hui peuvent contrôler ce processus. C'est là un enjeu important pour la démocratie. Mais une fois ce point admis, on se retrouve à nouveau devant la question : comment faire de la démocratie une réalité dans le monde rural ? On ne peut pas se contenter de passer outre sous prétexte que le monde rural constitue un obstacle malheureux à la transition.

En ce sens, même en admettant que la proportion de la population œuvrant dans le secteur agricole va continuer à décliner, qu'éventuellement, dans certaines régions, le scénario de l'urbanisation va entièrement se réaliser, et même si nous condamnons tout autant le courant qui consiste à vouloir maintenir contre leur gré les paysans dans l'agriculture de subsistance[20], nous pensons néanmoins que le développement démocratique à très long terme devra accommoder d'importants segments de la population rurale thaïlandaise qui fonctionnent selon la dynamique que nous avons appelée « rurale populaire ».

20 Plusieurs avenues ont été proposées pour l'agriculture thaïlandaise, soit dans la perspective de certains économistes ou planificateurs qui feraient n'importe quoi pour intégrer les paysans dans l'agrobusiness, soit dans celle de certains milieux d'ONG qui aimeraient les préserver coûte que coûte des marchés. Je pars du principe que les choses vont se passer de manière beaucoup plus diversifiée que ce qu'autorisent ces formules globalisantes, et bien sûr, il vaut mieux que cela se passe ainsi ; l'important, c'est d'ouvrir des perspectives plus viables aux agriculteurs thaïlandais. Voir à ce propos Ammar Siamwalla, «Myths, Demons and the Future of Thai Agriculture», rapport de synthèse, vol. 1, conférence de fin d'année du TDRI, 1992.

Si on ne peut pas échapper à cette réalité, il faut alors placer nos espoirs dans ce que nous avons appelé plus haut une « synergie ». C'est un joli mot, dont le sens peut souvent demeurer obscur. Mais ici, il signifie ceci : harmoniser le fait de soutirer des avantages au profit des collectivités locales et le souci de défendre leurs modes de vie face aux menaces posées par les méga-projets, la grande entreprise et une administration centraliste, avec *les préoccupations de politique générale*, plutôt qu'exclure cette réalité comme c'est le cas présentement.

On peut éventuellement y parvenir de deux manières. Responsabiliser le Parlement et le processus législatif serait manifestement une bonne chose, parce qu'ainsi, on pourrait réellement aborder certains enjeux ou dossiers. Mais le meilleur moyen de concilier préoccupations d'ordre local et orientations politiques générales demeure la décentralisation. En décentralisant le pouvoir, il devient possible d'influencer les conditions au niveau local par les décisions stratégiques prises par les représentants élus. Plutôt que d'avoir affaire à une bureaucratie lointaine, entourée d'une aura prestigieuse, dont les processus décisionnels demeurent fondamentalement opaques et même incompréhensibles, on s'adresse à un organe local, dont on a, soi-même et avec ses semblables, élu les membres, et qui décide des orientations et des programmes pour des raisons compréhensibles et dont les effets sont eux aussi compréhensibles.

Ce n'est pas, bien sûr, la solution à tout, et ce pour deux raisons : d'abord, même en tant que solution au problème qu'elle cherche à résoudre, la décentralisation ne peut pas tout régler, dans la mesure où on ne peut décentraliser tous les pouvoirs. Ce qu'un gouvernement local efficace peut faire, en revanche, c'est de changer la mentalité, le rapport au pouvoir, et même au pouvoir central, de ceux qui y participent. Et on peut ainsi combler le fossé insurmontable qui sépare les questions de politique générale et les questions de dimensions locales, comme l'avait si bien compris Tocqueville.

Deuxièmement, la décentralisation ne peut être la seule stratégie pour élargir et approfondir la démocratie. L'univers urbain existe, et il gagne du terrain. Par conséquent, même si nous allons dans ce qui suit centrer notre propos sur ce qui touche à la décentralisation, nous soulèverons aussi brièvement trois autres questions : a) consolider les organisations populaires en milieu urbain, en particulier les syndicats ouvriers ; b) développer et consolider la société civile urbaine et la sphère publique ailleurs qu'à Bangkok, dans les autres centres régionaux : il s'agit en fait d'élargir la sphère publique à l'échelle nationale ; et c) combler le fossé entre sociétés d'« élite » et sociétés « de masse ».

Mais examinons tout d'abord les modèles de décentralisation possibles.

3.6 La décentralisation

La décentralisation est une possibilité bien réelle parce qu'heureusement, le sens de l'action collective existe encore dans la société thaïlandaise. Il prend son origine dans la tradition villageoise : construire la pagode locale, creuser des canaux d'irrigation, ouvrir des chemins, toutes ces tâches se faisaient sous forme de corvées collectives. Certaines nouvelles formes d'action collective peuvent aussi apparaître pour répondre à une situation nouvelle. Philip Hirsch donne l'exemple de villageois menacés d'endettement auprès d'usuriers parce qu'ils avaient besoin de riz tout au long de l'année, et qui ont créé une banque de riz coopérative[21]. D'autres villages ont concerté leurs efforts pour protéger les ressources forestières de leur région contre les projets du gouvernement et les promoteurs. On peut citer des exemples encore plus spectaculaires, à savoir la mobilisation de plusieurs villages contre des mégaprojets qui menaçaient leur mode de vie, comme ce fut le cas avec le barrage Pak Moon à Ubon Ratchathani, dans le Nord-Est. Il est bon de noter que dans un grand nombre de ces cas, les

21 Op. cit., pp. 167-170. Un autre exemple : à Surin, dans le Nord-Est, l'organisme NET a contribué à la mise sur pied d'un réseau de banques de riz, de caisses de crédit et de magasins coopératifs.

ONG ont facilité et même contribué à amorcer ces actions. Cela montre à quel point ces organismes jouent un rôle important dans le développement de la démocratie thaïlandaise.

Ces efforts pourraient s'avérer encore plus fructueux si on pouvait modifier le système politique. Ce système est à présent hyper- centralisé, sur le plan de ses structures comme sur celui de son mode de fonctionnement. Le ministère de l'Intérieur, invariablement mentionné dans toutes les analyses de la vie politique thaïlandaise, exerce un pouvoir énorme sur les collectivités rurales. Cette situation rappelle la France de la IIIe République, mais sans les contrôles qui y existaient malgré tout. Les gouverneurs provinciaux sont désignés par le ministère, tout comme les chefs de districts. Même quand les responsables locaux sont élus (les kamnan, par exemple) ils ne peuvent pas vraiment arriver à quoi que ce soit sans la collaboration du gouvernement central, parce que lui seul détient en dernier recours le pouvoir de dépenser, comme nous l'avons déjà expliqué.

Ce qu'il faut, manifestement, c'est une décentralisation radicale. Mais elle doit emprunter plusieurs voies.

On parle actuellement de changer le mode de sélection des dirigeants et membres des conseils locaux pour le rendre plus électif. Certains partis politiques (comme le Palang Dharma) envisagent l'élection des gouverneurs ; d'autres membres de la coalition proposent que certains responsables des organes administratifs provinciaux soient eux aussi élus ; il est également question d'élargir les pouvoirs des conseils (largement élus). Quant aux chefs de village, ils sont déjà élus. Mais il est manifestement nécessaire d'aller plus loin : il ne suffit pas d'élire les responsables, mais il faut aussi confier certaines compétences aux provinces, municipalités, districts et/ou villages, ainsi que les pouvoirs de taxation et d'emprunt dont ils ont besoin pour agir[22]. En d'autres mots, il est nécessaire de briser le monopole de la hiérarchie actuelle pour donner aux instances locales une marge de manœuvre et des pouvoirs réels dans le cadre de leurs propres juridictions. C'est le principe de Tocqueville qu'il faut appliquer ici : la prise en charge des citoyens par eux-mêmes passe nécessairement par l'échelon local. Et même leur aptitude à exercer le pouvoir à des échelons supérieurs repose sur l'expérience, la confiance qu'ils acquièrent, et sur les liens qu'ils forgent dans la sphère locale.

En proposant d'améliorer les conseils locaux, le gouvernement actuel semble vouloir favoriser ce type de prise en charge.

Le projet de loi que le Parlement étudie présentement propose la création de conseils dont tous les membres seraient élus. À l'heure actuelle, la moitié de leurs membres siègent ex-officio, à savoir les chefs de villages et les kamnan. Bien sûr, ces gens-là sont élus pour remplir leur propre mandat, mais leur statut leur donne automatiquement le droit de siéger au conseil. Mais leur tendance à se laisser entraîner dans les projets de l'appareil gouvernemental central ne milite pas en faveur d'une véritable indépendance des conseils. Avec la formule actuellement proposée, le kamnan deviendrait un administrateur exécutif responsable devant le conseil élu.

En outre, les conseils auraient le statut de personne morale et seraient donc autorisés à emprunter de l'argent et à lever des impôts. Dans une certaine mesure, le projet de loi fait montre d'une certaine prudence : il prévoit en effet que les conseils ne pourraient pleinement accéder à leur nouveau statut avant d'avoir atteint un budget annuel minimum (150 000 bahts). Selon ce critère, environ 400 des 6000 tambons existants pourraient immédiatement se prévaloir de la loi. Mais les autres y accèderaient plus tard.

22 Voici un exemple qui illustre bien la dépendance financière actuelle. La municipalité de Chiang Mai s'est vu octroyer en 1991 un budget de 234,9 millions de bahts, bien que la province ait versé plus de 5 milliards de bahts en impôts et taxes au gouvernement central, montant généré en majeure partie par la municipalité. Près d'un quart du budget de la municipalité était une subvention du gouvernement central. (Source : Scott Christensen, Democracy without Equity? Rapport de synthèse III, conférence de fin d'année du TDRI 1993, page 9, n 4). Ces ententes fiscales n'ont rien à voir avec une authentique démocratisation.

Dans un sens, il s'agit d'un progrès majeur. Cela fait maintenant une quarantaine d'années que l'on discute de propositions de ce genre. Il semble enfin que les choses finissent par bouger. Ces réticences et précautions ne s'expliquent pas seulement par l'opposition à la décentralisation encore vive au sein de la bureaucratie ; pour les partisans de l'actuelle réforme, il faut que cette mesure, dans la mesure où elle ouvre la voie aux programmes de décentralisation futurs, réussisse. Pour ceux qui articulent leur programme autour de la décentralisation, cette instance locale dont le fonctionnement est relativement bien connu et qui est relativement proche de la population, constitue le point de départ nécessaire. Le risque, c'est qu'elle n'ait pas la portée suffisante pour changer quelque chose dans la vie des gens. Il est possible que dans les cercles bureaucratiques, on compte sur le fait que ces nouveaux conseils, faute d'expérience, faute de ressources en personnel de recherche, faute de moyens suffisants, pourront être facilement assujettis aux objectifs et programmes de l'administration centrale.

Pour cette raison, il faudrait donner à ces conseils les compétences les plus larges possible. Ils n'auraient pas seulement pour rôle de relayer les tâches du ministère de l'Intérieur au sein de la localité, mais s'occuperaient aussi de la santé et de l'instruction selon les orientations définies par les directives nationales, et auraient d'importantes responsabilités en matière d'environnement.

Les ONG auront également un rôle important à jouer sur ce plan : ils peuvent, durant les premières années, fournir expertise, formation et ressources humaines (bénévoles) de manière à combler les éventuelles lacunes des conseils en matière d'expérience et de personnel qualifié.

En fait, ces réformes se heurtent à une très forte résistance intellectuelle dans les milieux traditionnalistes de l'administration. D'aucuns prétendent que la décentralisation des pouvoirs ne ferait qu'ouvrir un nouveau terrain d'action aux « parrains » (chao pho), comme si l'absence de pouvoir de la base n'était pas tant la cause que l'effet de ces réseaux de patronage anti-démocratiques.

Certains ont même prétendu que le fait d'élire les gouverneurs pouvait éventuellement encourager le régionalisme et même générer des mouvements sécessionnistes dans le Sud et peut-être dans le Nord-Est. Cette crainte est très révélatrice des inquiétudes qui hantent la classe politique et la haute fonction publique thaïlandaise. Plus d'un siècle de pouvoir centraliste, combiné aux diverses menaces à l'intégrité du territoire national qu'ont pu poser les puissances coloniales au siècle dernier ainsi que la peur du « péril communiste » en Asie du Sud-Est, ont alimenté à l'égard des mouvement régionaux une hyper-sensibilité qui pourrait s'avérer contre-productive à long terme.

Si on pouvait apaiser cette inquiétude, le système thaïlandais tirerait probablement avantage d'un élargissement des pouvoirs des autorités locales élues, qui se verraient dotées de leurs propres compétences et pouvoirs de taxation. Il ne s'agit pas seulement d'élargir ceux des gouverneurs[23], ce qui en soi ne changerait pas grand-chose, mais de créer d'authentiques gouvernements provinciaux avec assemblée législative et pouvoir exécutif. Il n'est pas vrai, comme certains Thaïlandais le prétendent, que ce système ne peut fonctionner que dans le cadre d'une fédération. En ce sens, le terme « province » peut ici prêter à confusion. Les provinces thaïlandaises ressemblent plutôt aux départements français. La définition de leur pouvoir sera toujours du ressort du gouvernement central, contrairement à ce qui se passe dans les régimes fédéraux. Mais ce n'est pas une raison pour ne pas leur octroyer des pouvoirs. Il existe des gouvernements locaux qui fonctionnent très bien dans des états unitaires, et qui en général contribuent dans un sens favorable à la vie démocratique.

23 L'importance attribuée par divers partisans de la décentralisation à la question de l'élection des gouverneurs peut sembler surprenante, vu qu'à elle seule, et en l'absence de transfert de compétences et de budgets, cette mesure ne risque pas de changer grand-chose. Bien des gens dans le milieu des ONG en ont tout à fait conscience, mais ils considèrent l'élection des gouverneurs comme un enjeu auquel le public en général peut s'intéresser parce que le gouverneur est un personnage relativement prestigieux souvent considéré comme le délégué d'un gouvernement central sourd aux préoccupations et problèmes locaux, parfois de manière flagrante.

Mais on pourrait avec raison vouloir aller plus loin. Les grandes régions de la Thaïlande possèdent toutes leur identité propre : le Centre, le Sud, le Nord et le Nord-Est. Il existe même certains dialectes régionaux particuliers. Mais les régions ont toutes en commun un grand nombre de problèmes. Pour des Canadiens, cette situation pourrait justifier un système fédéral, ou tout au moins la création de gouvernements régionaux. Mais bien des Thaïlandais seraient sans doute horrifiés par les risques de fièvre régionaliste et éventuellement de mouvements sécessionnistes que cela pourrait générer. Pourtant, c'est l'inverse qui est probablement vrai. À trop vouloir éviter de reconnaître les différences régionales, on peut en arriver à provoquer, avec le développement de l'instruction et la conscientisation des gens, l'émergence de mouvements régionalistes antagonistes. Il faudra bien, un jour ou l'autre, que les Thaïlandais parviennent à s'accommoder politiquement du fait qu'ils sont nombreux à posséder une identité multiple, qu'ils peuvent par exemple être à la fois Thaï et Isan.

Toutes ces questions méritent bien sûr plus ample discussion et analyse. C'est peut-être une bonne occasion d'encourager les échanges et les débats entre les Thaïlandais intéressés et des personnes familiarisées avec les formules de gouvernement régional dans différents pays.

La décentralisation constitue donc un des enjeux essentiels à l'ordre du jour démocratique. Mais peut-être convient-il aussi de l'aborder dans un sens plus large. Nous avons parlé jusqu'ici de décentraliser les institutions représentatives, d'accroître la marge de manœuvre des autorités locales. Mais il existe d'autres moyens de favoriser la prise en charge de la population dans une localité donnée. Nous allons en aborder deux :

Le premier consiste à étendre le principe de la gestion locale des ressources collectives. Pour en comprendre toute la pertinence, il faut prendre en considération le fait que la gestion des ressources naturelles constitue justement l'une des principales sources de conflit entre le gouvernement central et les collectivités locales. Le développement a suivi un rythme très rapide et, comme partout dans le monde, il menace l'environnement. Les forêts thaïlandaises qui, il y a seulement quelques décennies, couvraient plus de la moitié du territoire, en occupent maintenant moins du quart. Le développement de l'industrie, du tourisme, et l'expansion de la culture du riz (sans parler du déboisement) mettent à dure épreuve les ressources hydriques du pays.

Que faire face à ces menaces ? Dans les cercles de l'administration, on prend souvent pour acquis qu'il faut multiplier les contrôles du gouvernement central. Il semble aller de soi que la destruction des forêts, par exemple, soit imputable à l'action incontrôlée de particuliers. La nécessité d'augmenter les surfaces cultivables, à cause de la croissance démographique, a notamment amené les paysans à pénétrer des forêts anciennes et à s'y installer. Dans l'esprit des responsables gouvernementaux, il est impératif d'endiguer ce phénomène.

C'est actuellement une des sources majeures de conflit entre le gouvernement et les paysans. Ces derniers, qui occupent leurs territoires forestiers depuis des dizaines d'années (ils y ont même été dans certains cas « recasés » par l'armée quand celle-ci cherchait à contrer l'infiltration communiste) se font maintenant dire qu'ils occupent illégalement des réserves forestières et qu'ils doivent aller s'installer ailleurs. Ces questions ont, dans certains cas, donné lieu à des batailles féroces.

À cela, les porte-parole des paysans répliquent que la destruction des forêts est en très grande partie imputable aux compagnies d'exploitation forestière et aux concessions que leur octroie le gouvernement (ou à l'absence de contrôle gouvernemental efficace quand les compagnies opèrent de manière « sauvage »). Mais l'important n'est pas de trouver les coupables pour les erreurs passées. Il s'agit plutôt de savoir comment gérer et préserver ces ressources dans l'avenir.

Les communautés paysannes ont montré qu'elles pouvaient très bien comprendre le rôle que joue la forêt. Ce sont généralement les premières à souffrir des inondations saisonnières, par exemple, ou des sécheresses dues à la destruction du manteau forestier. Lorsqu'elles comprennent le phénomène, elles se mettent à appliquer de manière très efficaces les règles à suivre pour préserver

cette ressource, dans la mesure où elles se sentent en quelque sorte propriétaires des terres dont elles tirent leur subsistance. L'expérience l'a montré dans d'autres régions du monde : les communautés locales sont en fait les seules à mettre véritablement ces règles en pratique ; il est rare que la surveillance policière contre les contrevenants individuels réussisse sans le concours de la collectivité.

Cela nous permet de penser que là où c'est possible, il faudrait confier aux communautés locales la gestion des ressources forestières. Dans certains cas, il faudrait au préalable négocier les règles à appliquer. Mais lors de ces négociations, les connaissances que les gens qui vivent là ont de leur région valent souvent celles des experts gouvernementaux.

D'ailleurs, il y a déjà eu un précédent en ce sens. Le Service royal des forêts a reconnu le Comité de préservation de la forêt de Huay Kaew comme le gestionnaire de facto de cette zone forestière, et il peut le faire en suivant ses propres règlements[24].

Une autre proposition très intéressante, que l'on doit à M. Gothom Arya, combine en un sens les deux types de décentralisation que nous venons d'évoquer. Ce projet consiste à reboiser 20 millions de rai pour le jubilee d'argent du roi, qui aura lieu en 1996. Monsieur Gothom propose qu'une part substantielle des fonds prévus soit confiée aux nouveaux conseils administratifs, en attribuant à ces derniers un rôle important en matière de préservation de l'environnement. Il y a des chances que ces conseils veuillent favoriser un développement forestier polyvalent, plutôt que privilégier, comme le fait le gouvernement, le système des plantations (et qui, dans le cas des plantations d'eucalyptus, génère des conflits).

Cette approche obligerait ultimement le gouvernement et le Service royal des forêts à réorienter leurs politiques. À l'heure actuelle, le Service cherche à expulser des paysans de zones qui ont été déclarées réserves forestières, souvent après coup, c'est-à-dire après que les paysans s'y soient installés ou même qu'on leur ait vendu ces parcelles. Cette politique a provoqué des conflits notoires. Au début de mars 1994, par exemple, la police a expulsé 2000 villageois de la forêt domaniale de Dong Yae, opération qui s'est soldée par une vingtaine de blessés, dont plusieurs blessés graves[25]. Ce genre d'incident se répète très fréquemment. Une autre politique consisterait à accorder aux villageois un titre de propriété sur les terres, en échange de quoi ces derniers accepteraient d'appliquer les normes de gestion forestière, et donc des modes d'exploitation bien précis. Si on parvenait à négocier un accord de cet ordre, les propriétaires eux-mêmes pourraient assumer la responsabilité de la préservation de la ressource.

Une telle politique répondrait en outre à un autre besoin des fermiers thaïlandais. Nombreux sont ceux qui, parmi eux, n'ont pas de titre de propriété en bonne et due forme, pour une foule de raisons dont certaines remontent au régime foncier plus informel qui existait par le passé. Cette lacune constitue pour eux un grave handicap, parce qu'il leur est plus difficile d'emprunter en se servant de leurs terres comme nantissement, et d'apporter des améliorations à leur exploitation, ce qui généralement limite leurs options. La lenteur du gouvernement dans ce dossier dénote peut-être une attitude fondamentalement paternaliste à l'égard des paysans[26].

Malheureusement, les politiques gouvernementales semblent encore s'orienter dans un sens paternaliste, en porte-à-faux avec ce qui est proposé ici, comme en témoignent deux mesures qui ont fait l'objet de débats au cours des dernières années. Il s'agit tout d'abord d'un projet de loi sur la gestion des ressources hydriques destiné à contrôler et orienter l'utilisation de l'eau à l'échelle nationale. La seconde mesure est le projet de Loi sur le Conseil national de l'agriculture, qui permet-

24 Voir «Ecological Movements and the Challenges to Sustainable Development in Thailand», de Sunchai Wun Geeo, p. 16.

25 **The Nation**, Bangkok, 3 mars 1994.

26 Voir «Myths, Demons and the Future of Thai Agriculture», rapport de synthèse de la conférence de fin d'année 1992, vol. 1, «Thailand's Economic Structure Towards Balanced Development?», p. 24.

trait, dans une certaine mesure, de contrôler les choix de cultures au niveau national. On « zonerait » certaines régions en leur affectant tel ou tel type de culture. Les agriculteurs qui produiraient autre chose que ce qui est prévu dans leur zone n'auraient pas droit aux services gouvernementaux habituels : les prêts du BAAC, par exemple. (Des agriculteurs sont censés siéger sur le Conseil, mais ils seront nommés et non pas élus). Ces deux mesures relèvent d'une philosophie totalement opposée à celle que nous explorons ici. On cherche à résoudre les problèmes en resserrant les contrôles au niveau central. Tandis que le principe de la gestion locale implique des solutions négociées avec les collectivités locales et ultimement administrées par ces dernières.

Les méga-projets publics sont une autre source de conflits majeurs entre les collectivités rurales et l'État. La construction de grands barrages hydro-électriques ou les programmes de reboisement axés sur l'eucalyptus en sont des exemples[27]. Certains projets ont soulevé de vives oppositions et même été stoppés du fait de la mobilisation de la population locale. Mais dans tous les cas, le gouvernement a procédé sans aucune consultation, sans même fournir un minimum d'informations sur les coûts et les retombées de ces projets.

On pourrait procéder autrement en consultant au préalable les populations concernées, en instaurant des mécanismes de consultation et de négociation au sein desquels les collectivités locales pourraient se prévaloir du droit d'être informées et de se faire entendre, droit qui leur serait légalement reconnu. Ce genre de mécanismes favoriserait la conclusion d'accords avec les collectivités locales avant la mise en œuvre des programmes approuvés par le pouvoir central (l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information dont nous avons parlé dans la section 5 serait ici tout à fait à propos).

Un exemple en particulier a attiré notre attention : il s'agit de la construction du barrage de Pak Moon, dans le Nord de la Thaïlande, et de l'immersion des terres qu'elle a provoquée. Cette opération montre parfaitement ce qu'il ne faut pas faire. La population a été à peine informée, et encore moins consultée. Mais les autorités ont dû négocier après coup avec certaines personnes touchées par le projet, et régler des questions d'indemnisation et de garanties pour leur sécurité future. Ces négociations furent entreprises à l'initiative d'une ONG, la Société pour la promotion de la non-violence en Thaïlande. Cet organisme aimerait développer plus avant ce type de démarche. Il prévoit faire des recherches sur les conflits passés et organiser des débats et des ateliers sur les possibilités que peut offrir ce genre de médiation.

Cette façon de procéder pourrait peut-être éventuellement faire l'objet d'un code statutaire de consultation et de négociation à appliquer dans des situations de ce genre, et qui pourrait même donner aux collectivités locales des atouts analogues à ceux dont disposent au Canada les groupes autochtones en matière de droits territoriaux, par exemple. (À cet égard, le tribunal administratif proposé pourrait entendre les plaintes et corriger les injustices bureaucratiques).

Si nous évoquons la mise sur pied de mécanismes de ce genre, c'est pour plusieurs raisons :

a) Ce genre de problème risque fort de se reproduire encore et encore. Comme nous l'avons déjà dit, les grands programmes de développement décidés au sommet vont se heurter aux objectifs et aux valeurs des populations concernées, sur divers plans. La confiscation des terres au nom de la préservation des forêts, ou les contrats d'exploitation des mines de sel, qui ont pollué l'eau dans certaines localités, en sont d'autres exemples éloquents.

b) Cette façon d'élargir les pouvoirs de la population peut avoir des résultats plus immédiats et plus visibles que le fait d'élargir les compétences de l'administration locale. Elle consolide aux yeux des gens la valeur de l'organisation démocratique — ici, le fait de se regrouper derrière

27 Les paysans s'opposent souvent à la plantation d'eucalyptus parce que cet arbre est très exigeant en eau et qu'il rend impossible toute autre utilisation des terres dans la localité.

une équipe de négociation, plutôt que simplement participer à un scrutin. Mais l'organisation démocratique se développe avec la pratique, et les mobilisations de ce genre auront probablement des retombées sur la scène électorale.

c) Une considération d'ordre plus spéculatif : l'instauration d'un tel mécanisme serait peut-être plus facile en Thaïlande que dans certaines sociétés occidentales, parce qu'elle s'inspire d'une conception traditionnelle fondée sur le fonctionnement par consensus. C'est là que l'analyse des modèles de légitimité traditionnels que nous avons faite en introduction peut s'avérer utile. L'image de l'État en tant que communauté morale (par exemple, l'État gouverné par un monarque dépositaire du Dharma) ne laisse guère de place au fonctionnement antagonique que les sociétés occidentales ont développé. Si les rivalités pour la conquête du pouvoir et la défense de programmes et d'orientations sont indissociables de l'exercice démocratique, les sociétés n'accordent pas toutes la même valeur à la politique partisane. Le mécanisme que nous avons évoqué plus haut privilégie l'accord consensuel des parties avant toute action concrète. Cette démarche diffère de la politique parlementaire fondée sur le principe de la toute-puissance de la majorité. On peut supposer que la Thaïlande, du fait de ses traditions, s'accommode plus facilement de la première forme, plus conforme à son modèle de politique consensuelle. Il semble d'ailleurs que pratiquement toutes les cultures, excepté la culture occidentale moderne, privilégient ce mode de fonctionnement.

En termes plus généraux, on peut dire que dans une société démocratique, on peut élargir le pouvoir de la population à trois niveaux : i) les institutions de gouvernement représentatives ; ii) l'accès aux tribunaux ; iii) les mécanismes de négociation-consultation que nous venons de décrire. Les démocraties occidentales mettent l'accent sur le premier et, dans certains cas, insistent énormément sur le second. Il serait peut-être bon d'explorer des modèles qui favorisent davantage le troisième.

Nous avons dégagé trois axes de décentralisation qui semblent intéressants. Mais pour faire véritablement progresser les choses dans l'une ou l'autre de ces trois directions, il est nécessaire que se multiplient en même temps les initiatives de la base. C'est là que le travail des ONG s'avèrera encore crucial, et c'est pourquoi il mérite d'être soutenu.

Voyons maintenant quelles autres directions on peut prendre pour approfondir et élargir la démocratie.

A) Les organisations urbaines

Ce qui frappe ici, c'est la faiblesse des organisations syndicales. On trouvera des explications à ce phénomène en annexe 2. Certes, il y a des choses à changer sur le plan juridique, mais la raison majeure de cette faiblesse semble résider plutôt dans la façon dont un grand nombre de travailleurs urbains se perçoivent eux-mêmes, à savoir comme des gens de la campagne temporairement urbanisés. Cette attitude va tout naturellement changer à mesure que la migration vers les villes va s'accentuer, et que les gens vont finir par se considérer installés en permanence dans leur nouvelle condition de travailleurs urbains.

Mais il faut aussi noter que le fait que ces gens se perçoivent comme des migrants n'empêche pas les couches populaires thaïlandaises de s'organiser. On a pu voir à plusieurs occasions les habitants des bidonvilles se mobiliser pour protester contre des évictions ou avoir leur mot à dire dans les programmes de redéveloppement. Certains de ces mouvements ont été amorcés par des ONG qui se sont spécialisés dans ce type d'intervention. Mais la question demeure : pourquoi semble-t-il plus facile d'organiser des mouvements dans les bidonvilles que de mettre sur pied des syndicats ?

En un sens, la comparaison est injuste. Mais elle peut nous permettre de dégager un aspect très intéressant propre à la société thaïlandaise. Les organisations des habitants des bidonvilles se cons-

truisent à partir d'un type d'expérience familier aux ruraux thaïlandais. Comme nous l'avons déjà dit, les villageois avaient souvent l'habitude d'unir leurs efforts dans des projets comme la construction d'une pagode ou d'un système d'irrigation. Cet esprit collectif peut inspirer la mise sur pied de caisses de crédit à petite échelle, capables de répondre aux besoins de leurs membres et de leur éviter de recourir à des sources de crédit extérieures souvent ruineuses. Les organisations des habitants des bidonvilles obéissent à ce modèle. Bien sûr, dans certains cas, les ONG mettent sur pied ce genre de caisse de crédit informelle comme première étape vers la création d'organisations de résidents[28].

Ces modes d'organisation sont familiers pour quatre raisons : i) ils opèrent à petite échelle ; ii) y participent des gens qui vivent à proximité les uns des autres ; iii) ils s'articulent autour d'objectifs avec lesquels les gens sont déjà familiarisés (regrouper ses épargnes pour créer un fonds de crédit commun), ou avec lesquels ils peuvent aisément s'identifier (défendre toute une communauté menacée d'éviction). Mais ce n'est pas seulement ça. L'éventail de ces objectifs s'est en fait élargi. Le travail remarquable de la fondation Duang Prateep, qui soutient la création d'écoles maternelles communautaires dans les bidonvilles, où les enfants acquièrent très tôt les bases qui leur permettront de mieux suivre à l'école, illustre à quel point les gens peuvent se familiariser avec de nouveaux objectifs communs. On compte une quinzaine de ces maternelles àBangkok, et la fondation développe de nouveaux champs d'action.

Un quatrième facteur intervient souvent : iv) ces organisations se tissent souvent à partir des réseaux familiaux existants. Cela s'explique par le fait que les gens qui migrent dans les centres urbains se font aider par des parents qui y sont déjà installés, si bien qu'ils se retrouvent fréquemment à vivre à proximité de ces derniers.

Ce quatrième facteur peut aussi intervenir au niveau de l'embauche dans les usines. Mais dans ce cas, il peut avoir un effet pervers. Les employeurs entreprennent souvent des démarches pour aller recruter dans les régions rurales, ou ils utilisent des intermédiaires àcette fin. Eux aussi vont se servir des réseaux familiaux. Mais ici, les liens de parenté peuvent desservir l'organisation collective. Akin Rabibhadana[29] raconte l'histoire d'une jeune fille victime d'un accident de travail qui fut congédiée sans ménagement par son employeur. C'est entre autres choses parce qu'elle craignait de compromettre les chances d'emploi des autres membres de sa famille dans cette même entreprise qu'elle n'a pas porté plainte. En réalité, l'affaire était encore plus complexe que ça, dans la mesure où s'y mêlait un élément de déférence typique des rapports de clientélisme thaïlandais.

Dans des cas de ce genre, le réseau contribue à renforcer la soumission, que ce soit par déférence ou par crainte. Mais dans le cas des organisations populaires des bidonvilles, ces modes de relations peuvent générer des organismes d'entraide efficaces. Il reste cependant un pas important à faire. Pour intervenir de façon efficace dans la démocratie urbaine, ces petits groupes d'entraide doivent s'associer horizontalement et perdurer — bref, il leur faut développer le même type de solidarité et de permanence que ce que les organisations syndicales offrent à leurs membres. Comment passer d'une culture de rapports de personne à personne, souvent axée sur des problèmes factuels, à la création d'organismes larges et permanents ? Voilà le grand défi que doivent relever les organisations populaires démocratiques thaïlandaises en milieu urbain[30].

Nous avons parlé ici des organisations populaires urbaines. Mais les organisations régionales et nationales larges peuvent aussi jouer un rôle constructif dans les régions rurales. Il existe déjà une

---

28 Informations fournies lors d'une conversation avec Akin Rabibhandana, de la Fondation des biens de la Couronne.

29 **Social Inequity : A Source of Conflicts in the Future?**, Rapport de synthèse, vol.IV, conférence de fin d'année du TDRI 1993, pp.32-3.

30 Cette question touche au problème déjà évoqué de l'imaginaire social thaïlandais : comment construire des représentations de la société en tant que collectivité morale, et pas seulement en tant que champ de pouvoir, qui soient rattachées à des institutions et des mécanismes proprement démocratiques?

petite caisse de crédit nationale. Son développement, et celui des organisations de paysans, pourrait donner beaucoup plus de poids aux villageois et à leurs revendications sur la scène politique nationale.

B) Élargir la sphère publique

L'un des aspects intéressants du mouvement de protestation contre la répression de mai 1992, c'est qu'il ne s'est pas confiné à Bangkok mais a gagné d'autres centres urbains. En un sens, cela représente une extension géographique du bassin d'appuis à la démocratie constitutionnelle et montre comment, dans un certain nombre de centres régionaux — Chiang Mai, Korat, Khon Kaen — la « sphère publique » est en train de gagner du terrain. Depuis environ cinq ans, un certain nombre de nouveaux organismes de défense des droits, de mouvements et d'association de citoyens et d'ONG ont vu le jour dans ces villes. Ils ont contribué à animer des débats publics de plus en plus larges, par l'entremise des journaux, de publications et de brochures, de séminaires, de tables rondes et d'« assemblées populaires ». Ce sont souvent des universitaires qui orientent ces discussions, et les personnes œuvrant dans les nouveaux ONG.

Voilà un nouveau courant très positif pour la démocratie thaïlandaise. Il représente un élargissement de ce que nous avons appelé la dynamique de l'« élite urbaine ». Il donne en outre un élan supplémentaire aux mouvements favorables à la décentralisation. Il n'est pas seulement considéré comme un mouvement théoriquement souhaitable par de nombreux intellectuels de Bangkok ; dans les régions, il peut aussi s'articuler autour de revendications et problèmes locaux. Le mouvement en faveur de l'élection des gouverneurs, par exemple, peut gagner des partisans et de la force quand les gens trouvent le gouverneur insensible aux problèmes de leur région, parce qu'il (très rarement elle) est nommé par le ministère de l'Intérieur et n'occupe souvent ce poste que pour un court mandat.

Ces sphères locales demeurent faibles. Il leur manque souvent les ressources nécessaires pour étudier en profondeur les problèmes locaux et diffuser largement cette information et ces analyses. Elles pourraient le faire avec un appui de l'extérieur. (Le Projet d'études sur l'administration locale de l'Université de Chiang Mai, aujourd'hui menacé de disparaître faute de ressources financières, a une foule de recherches et de publications intéressantes à son actif.) Elles auraient également avantage à établir des liens avec Bangkok. La multiplication de forums nationaux où les gens pourraient débattre ensemble des affaires publiques serait des plus bénéfiques pour la Thaïlande. J'entends par là des organismes qui relieraient différents centres, et non de simples satellites de Bangkok.

C) Combler le fossé entre l'« élite » et « les masses »

Comme nous l'avons dit au début, la société thaïlandaise demeure scindée en deux entre l'élite, qui représente en gros 10 % de la population, et les autres. Cette division s'explique en partie par la persistance des rapports de déférence hiérarchique, qui remontent au passé « féodal » du pays et demeurent bien vivants dans la façon dont on s'adresse aux autres, (par exemple, donner le titre « nai » à ses supérieurs ; voir introduction, sous-section 3). Elle se manifeste aussi par les écarts qui existent sur le plan de l'instruction : si la grande majorité de la population est alphabétisée et a fréquenté l'école primaire (jusqu'à six années de scolarité ces dernières décennies), seulement un peu plus de 10 % des Thaïlandais ont poursuivi au secondaire et au-delà. L'instruction va déterminer la carrière professionnelle et le mode de vie de chacun. À ces divisions viennent s'ajouter les différences de conceptions que nous avons souvent évoquées ici en opposant la dynamique de l'« élite urbaine » à la dynamique « populaire-rurale ». Les élites commencent à concevoir l'ensemble de la société comme une arène décisionnelle, sur laquelle on peut avoir, du moins en théorie, un certain contrôle. Cette nouvelle perception des choses a été l'un des moteurs de la démocratisation ces dernières décennies. Mais elle semble beaucoup moins présente dans l'imaginaire populaire, qui

oppose l'individu, la famille ou, souvent, le réseau de relations personnelles, à une société plus large qui peut parfois s'avèrer inoffensive ou contre laquelle il faut se défendre lorsqu'elle ne l'est pas (ce qui arrive fréquemment), mais qu'on ne peut jamais contrôler.

L'une des stratégies susceptibles de combler progressivement ce fossé entre ces « deux nations » consiste à étendre l'instruction post-primaire à un segment plus large de la population. Voilà un objectif qui doit manifestement figurer dans tout programme de démocratisation. C'est dans tous les cas un élément indispensable à tout programme de développement industriel, qui nécessitera qu'une part beaucoup plus importante de la main-d'œuvre possède au moins une instruction secondaire[31]. Mais il ne faut pas pour autant perdre de vue l'importance de cet enjeu pour la démocratie.

3.7 La sphère publique

Pour finir, nous examinerons deux autres sphères qui, si elles ne permettent pas de tirer des conclusions définitives, peuvent jouer un rôle passablement important pour l'avenir de la démocratie, en Thaïlande comme ailleurs. C'est parce que c'est dans ces domaines que les consciences peuvent évoluer dans un sens susceptible d'influencer considérablement la façon dont les gens comprennent leur place dans la société, et les définitions de la légitimité qu'ils acceptent.

Nous examinerons l'évolution de la sphère publique sous trois angles :

A) D'abord, son internationalisation croissante : nous avons dit plus haut que l'opinion publique de « l'élite thaïlandaise » a en partie été façonnée par les courants de pensée à l'œuvre à l'échelle internationale, et montré en quoi ce facteur avait joué en faveur de la démocratie depuis quelques années.

C'est bien entendu dans les centres urbains que la sphère publique et la société civile sont les plus perméables, les plus ouvertes sur l'extérieur et sur ce qu'on peut, dans une certaine mesure, appeler les sphères publiques transnationales. Plus une opinion publique mobilisée sur une question dans un pays entretiendra de contacts avec une opinion publique transnationale par l'entremise d'organismes comme Amnistie Internationale, des médias diffusés internationalement, ou par des liens organisationnels à l'étranger, et plus elle aura de poids. Une opinion publique nationale gagne en assurance quand elle se sait ainsi appuyée, et les gouvernements hésitent alors à la confronter. Les sphères publiques, du moins dans les zones urbaines, ne sont plus des univers clos. Il se passe quelque chose d'analogue pour les organismes de la société civile qui, une fois qu'ils participent à des réseaux à l'échelle internationale, non seulement se consolident eux-mêmes mais contribuent aussi à mettre en contact différentes sphères publiques. Des organismes comme le Forum culturel asiatique ou ASIANET constituent des exemples de ce type de réseaux transnationaux.

Cela signifie que les organismes étrangers peuvent éventuellement contribuer de manière appréciable à la consolidation des sphères publiques et des sociétés civiles, dans la mesure où ils peuvent faciliter l'établissement de liens avec d'autres sociétés, à l'échelle régionale et planétaire, même si ce mouvement doit foncièrement demeurer endogène.

On peut dire la même chose du rayonnement de la culture populaire « mass-médiatisée », qui rejoint maintenant, dans une large mesure, l'ensemble de la planète. Lorsque Michael Jackson a fui son pays pour échapper à d'éventuelles poursuites judiciaires, un concours réunissant des imitateurs de Michael Jackson de tous les coins de l'Inde fut organisé à Bangalore.

---

31 On estime qu'en l'an 2000, les trois-quarts de la population active ne posséderont toujours pas ce degré de scolarisation, ce qui, dans le cas où la Thaïlande choisit cette voie, ne pourra pas répondre aux besoins d'une économie industrielle axée sur la haute technologie. Voir à ce propos Mingsarn Santikarn, «Manufacturing Growth : A Blessing for All?, Rapport de synthèse vol. 1, Conférence de fin d'année 1992 du TDRI, «Thailand Economic Structure : Towards Balanced Development?», p.2.

Les citadins modernes appartiennent à de multiples « communautés imaginaires » : pas seulement la famille, le clan ou le groupe ethnique, mais aussi la cité, la nation ; et, ultimement, ils peuvent s'identifier avec tous ceux qui réagissent aux mêmes images qu'eux (à Michael Jackson, par exemple). Le fait que ces images soient très différemment interprétées dans diverses cultures a beaucoup d'importance, mais n'enlève rien à la réalité ni à la pertinence de cette internationalisation.

B) Lorsqu'il s'agit de démocratisation, toutefois, il faut que les choses soient fondamentalement le fait des habitants du pays eux-mêmes. La façon dont une société est « imaginée » par ses membres détermine en grande part le fonctionnement de cette société : quelle conception des liens qui les lient aux autres, localement mais aussi à plus grande échelle, les individus partagent-ils ? À quelles représentations dominantes de l'ordre s'identifient-ils ? Nous avons déjà évoqué quelque chose de semblable dans l'introduction, quand nous avons parlé de la conception traditionnelle de l'ordre social thaï, articulée autour de la triade « la Nation, le Roi et la Religion ». L'idéologie militaire a déformé cette conception dans un sens profondément anti-démocratique. La démocratie thaïlandaise devra inventer son propre imaginaire, ce qui de toute évidence a déjà commencé.

Cet imaginaire est alimenté non seulement par l'évolution politique que lui-même favorise — par exemple la tenue d'élections et de diverses formes de consultation populaire — et par de nouvelles expériences — comme le fait de vivre dans une grande cité commerciale et industrielle — mais aussi par l'ensemble des images qui circulent dans les médias. Et il ne s'agit pas seulement ni même principalement des médias d'information : je parle aussi du cinéma, de la télévision et des vedettes populaires. Il faut bien voir que les institutions démocratiques ne peuvent pas « prendre » dans une société tant qu'elles n'existent pas juridiquement, certes, mais aussi tant qu'elles ne sont pas « imaginées » par les masses comme des canaux de pouvoir populaire et de décisions collectives.

Nous avons avancé plus haut que le meilleur moyen d'y parvenir consisterait peut-être à raccorder les images traditionnelles de légitimité aux formes démocratiques. Essayons de voir de plus près ce que cela impliquerait.

Nous avons dit dans une section précédente comment la société plus large au sein de laquelle opèrent une famille, un réseau de parenté ou un réseau de relations personnelles, peut être perçue comme un domaine de pouvoir amoral, ce qui n'empêche pas que les gens puissent en même temps percevoir cette société comme une communauté morale. Il peut sembler paradoxal qu'une culture permette l'adhésion à deux images aussi opposées, mais il s'agit d'un phénomène plutôt courant. Pensons simplement à la mythologie de la « frontière » (the frontier) telle qu'« imaginée » dans le western américain : le terrain d'un affrontement entre des forces amorales et un droit fondé sur la force moralement justifiée. Ce qui importe ici, c'est ce qui fait que l'une ou l'autre de ces images semble pertinente, semble applicable.

Les images qui fondent la conception thaïlandaise de l'État comme communauté morale associent le pouvoir au mérite. Comme l'a souligné Stanley Tambiah,

> *« Il existe une conception bouddhiste profondément enracinée qui fait de la souveraineté et de la vertu politiques le principe ordonnateur dans la société, une conception de l'éthique et de la moralité politique qui opère comme un étalon permanent pour mesurer la performance politique et comme un idéal inspirant, mais pas nécessairement « très élaboré », auquel les aspirations politiques de différentes tendances peuvent elles-mêmes se référer*[32]*. »*

Bien entendu, les milieux officiels thaïlandais prétendent à intervalles réguliers incarner cet idéal. Cette image rencontre généralement un profond scepticisme chez les citoyens ordinaires, qui dans leur vie quotidienne ont affaire à des policiers qui extorquent un pot-de-vin après chaque

32 «Sangha and Polity in Modern Thailand : An Overview», in Bardwell L. Smith, ed., **Religion and the Legitimation of Power in Thailand, Laos and Burma**, Chambrsburg, PA : Anima Books, 1978, p. 123.

accident routier, aussi insignifiant soit-il ; à des fonctionnaires qui ouvrent à des gens haut placés l'accès aux réserves forestières à des fins d'exploitation commerciale ; à des notables locaux sans l'appui desquels aucun projet ne peut démarrer ou continuer ; à des tueurs professionnels qui peuvent vous attendre au prochain coin de rue ; à de faux moines et moniales qui dupent les gens naïfs ; à des scandales comme ceux qui ont entouré les décorations royales et la Fondation Chit — tous ces événements, qui font parfois l'objet de quelques lignes surtout dans les journaux et les magazines, d'autres qui traduisent une partie de la réalité de la vie locale, constituent l'envers de l'image de la vie thaïlandaise et de la nation véhiculée dans les médias officiels[33].

Cette image de macro-désordre s'oppose à une conception d'un monde plus petit et plus intime fondé sur l'ordre et le Bien.

Néanmoins, dans un autre sens, l'imagerie dominante fournit un pôle identitaire puissant, celui d'une communauté unie parce que séparée et différente des sources de désordre et de rupture. C'est le monde affirmé et réaffirmé par la culture populaire, celui des gens ordinaires, ceux et celles qui font de leur mieux face aux multiples dangers omniprésents du monde. Qu'il s'agisse du petit capitaliste de bourgade, du vendeur au marché, du producteur agricole, de l'ouvrier urbain, ou du prototype-même de commentateur de la modernité qu'est le chauffeur de taxi des grands centres urbains, tous partagent ce sens d'une identité thaïlandaise vertueuse et ultimement victorieuse, opposée aux maux de la société en général, identité corroborée et retransmise dans les conversations, la chanson populaire, les dictons, le théâtre populaire (le likay, par exemple) et les commentaires que les gens émettent sur les médias, qu'il s'agisse des informations télévisées ou d'un film de gangsters, et grâce auxquels ils arrivent peut-être à s'informer de la politique locale ou même des événements de portée nationale[34].

On peut affirmer que ce sens d'une communauté ordonnée, généralement identifiée au cercle des intimes face au macro-désordre extérieur, peut parfois s'élargir pour inclure l'ensemble de la société. Il y a des moments où l'idéal de rectitude sur lequel la société est fondée semble, du moins momentanément, prendre le dessus. Des moments comme ceux qui ont suivi les événements d'octobre 1973 et de mai 1992. Ce sont des moments où émerge un leadership moral crédible qui semble bénéficier de l'appui de forces puissantes — que ce soit le peuple dans la rue, l'armée ou le roi. En d'autres termes, la vision cynique du monde, celle du macro-désordre, même si elle domine la vie de tous les jours, n'est plus la seule qui soit possible. Il en existe une autre qui peut émerger quand les conditions sont réunies, et dont les deux couplets de cette chanson populaire traduisent bien l'esprit :

Sois fier d'être Thaï
Peuple généreux et jamais colonisé
Le Siam est le pays des sourires
Nous devons être fiers
Nous aimons notre patrie et notre religion
Adorons notre vertueux monarque
Respectons nos droits,
Accueillons toujours les autres
Avec le sourire du Siam[35].

33 Annette Hamilton, «Rumours, Foul Calomnies and the Safety of the State : Mass Media and National Identity in Thailand», in Craig Reynolds ed., **National Identity and its Defenders**, Monash Papers on Southeast Asia, No 25, Melbourne, 1991, pp. 370-1.

34 Annette Hamilton, «Tumours, Foul Calumnies and the Safety of the State : Mass Media and National Identity in Thailand», in

35 Op. cit., p. 370.

Un imaginaire social favorable à la démocratie accorderait donc une place plus fondamentale à cette conception positive de la société en tant que communauté morale. Ce qui ne veut pas dire que la société ne doive pas prendre de mesures pour accéder à ce statut de communauté morale, qu'elle ne doive pas contrer le gangstérisme et les groupes d'intérêts. C'est justement, par exemple, ce que les programmes de décentralisation sont censés accomplir dans les régions rurales, et ce que les réformes destinées à responsabiliser et rendre plus transparent le pouvoir central sont elles aussi censées accomplir. Par contre, la relation de cause à effet peut fonctionner aussi dans l'autre sens. Si nous avons besoin d'une réalité plus satisfaisante pour que les gens puissent y croire, on ne pourra pas, si on n'alimente pas cette foi, réaliser ni faire durer cette réalité meilleure. Un imaginaire social démocratique doit concevoir la société globalement comme un lieu potentiel de Bien, de rectitude morale.

Mais il faut aussi associer cette rectitude morale aux mécanismes et procédures démocratiques. Le fait que les choses aillent bien ne peut pas uniquement dépendre d'hommes providentiels qui émergent de la stratosphère sociale. S'il est essentiel d'avoir des leaders moralement crédibles, il faut que ceux-ci soient épaulés par le soutien populaire. Si les modèles bouddhistes de légitimité parvenaient à muter en ce sens, cela pourrait contribuer à enraciner la démocratie en Thaïlande.

Ces images devront de toute évidence émerger de la société thaïlandaise elle-même, dans ses médias et sa culture populaire, même si les échanges et les emprunts se multiplient du fait de la mondialisation de la scène culturelle.

C) Ces questions des médias et de l'imaginaire social touchent autant les milieux urbains que le monde rural. Mais certaines concernent plus spécifiquement ce dernier. Quels médias pénètrent les campagnes ? Est-ce que les gens voient souvent des films ? Combien de ménages possèdent un appareil de télévision ? Quels médias écrits sont lus ? Que véhiculent ces images ?

D'aucuns affirment que dans les campagnes, la télévision a eu pour effet d'accroître le prestige et l'attrait de Bangkok et de la « belle vie » qu'on peut y mener. Par « belle vie », il faut entendre acquérir non seulement plus de biens de consommation, mais aussi (soi-disant) une plus grande indépendance, et un certain vernis, un certain cachet, celui des gens « modernes ». Ces images contribuent à attirer les gens vers les villes.

Mais transforment-elles aussi la communauté imaginée des habitants des villages ? De quelle façon modifient-elles l'image de la nation (et, au sein de la nation, celle de l'armée) ? Voilà des questions qui méritent plus ample analyse.

3.8 La religion et la Sangha

La place qu'occupe la religion dans cette évolution est aussi très importante. Si on part du principe que la démocratisation d'une société vient en partie du fait que les gens modifient leurs représentations de l'ordre normatif, la religion doit alors jouer un rôle important dans toute société où elle n'a pas été marginalisée (et elle ne l'a jamais été en Thaïlande). Nous retrouvons ici la problématique abordée dans la partie qui précède : de quelle manière les images traditionnelles de légitimité peuvent-elles être refaçonnées et rajeunies, de manière à donner plus de force et de sens à un ordre démocratique ? Les membres réformateurs de la Sangha doivent nécessairement constituer une des sources de justification de la démocratie et des droits humains dans le cadre du bouddhisme Theravâda. Que disent-ils ? Comment construisent-ils cette justification ? Ces idées progressent-elles ? Comment contribuer à les faire avancer ?

La Thaïlande contemporaine a connu plusieurs mouvements qui ont cherché à réinterpréter et renouveler le bouddhisme. Le regain d'intérêt pour les pratiques de méditation en est un des produits les plus manifestes, et le mouvement Thammakaay (dhammakaya) la manifestation la plus populaire. Mais l'impact politique de ce mouvement semble plutôt conservateur et quiétiste. Cette

conception de la pratique de la méditation paraît plutôt réaffirmer la vision traditionnelle de la pratique religieuse partagée par la grande majorité des moines, par exemple, qui considèrent leur vocation tout à fait étrangère au militantisme social ou politique (ce qui ne les empêche pas de bénir la monarchie et les institutions de l'État).

Les mouvements qui tentent de purifier le bouddhisme (tel qu'ils le conçoivent), ont eu un impact passablement différent : ils veulent le débarrasser d'une religiosité qui accorde beaucoup d'importance aux rituels, au mérite et même à la possibilité de réussite matérielle grâce à des bénédictions et des actes de piété, pour revenir à ce qu'ils considèrent comme la voie originale de l'Illumination. Le dernier Phutthathat (Bouddhadasa) a fait figure de grand maître à cet égard. Ce courant cherche à revenir à ce qu'il considère comme le noyau original de l'enseignement du Bouddha, à savoir le caractère inévitable de la douleur, l'illusion du moi, et la quête du Nibbana. Il conteste ce qu'il appelle la « superstition » de ceux qui cherchent à se procurer des amulettes, la bénédiction des moines, etc., et veut séparer la quête de l'illumination de la recherche du mérite par les rituels. Il critique radicalement tout l'édifice métaphysique de croyances qui s'est développé au sein du bouddhisme officiel, avec des paradis, un enfer, des Dieux et des démons, et qui joue un grand rôle dans la religion populaire. L'anthropologue sri lankais Gananath Obeyesekere a qualifié ce mouvement de « bouddhisme protestant »[36]. Pour toutes ces raisons, il diffère radicalement du mouvement Thammakay.

C'est ce courant qui semble porteur d'une nouvelle réflexion sur le bouddhisme en tant que fondement d'une société et de pratiques démocratiques. Ce qui ne veut pas dire que tous les bouddhistes moines ou laïcs engagés d'une manière ou d'une autre dans le militantisme démocratique s'en réclament. Mais c'est ce courant réformateur qui semble s'être préoccupé de développer une vision bouddhiste de la société démocratique. On pourrait y voir quelque chose de paradoxal, dans la mesure où c'est une élite rélativement restreinte qui adhère à ce réformisme austère, très éloigné de la religiosité de la masse de la population. Mais le dévouement de certains membres de cette élite à la cause de la démocratie, de l'égalité et des droits de la personne, commande le respect.

Le réformisme de Phutthathat était l'exact opposé d'une religion non engagée, indifférente au monde. Au contraire, lui et ses disciples ont toujours insisté sur le fait que la Voie de l'illumination était indissociable de l'intérêt pour toutes les créatures, de l'amour bienveillant (metta) et de la compassion (karuna). Nous ne pouvons nous occuper de notre propre libération sans rechercher aussi celle des autres, tout comme les actes injustes commis contre les autres contribuent à perpétuer notre propre enfermement dans l'illusion. Dans son étude, Saneh Chamarik cite le Bouddha : « Moines : prendre de soin de soi signifie pareillement prendre soin des autres. Prendre soin des autres signifie prendre soin de soi[37]. » Cette vision des choses conduit à une conscience militante en faveur de la justice et du bien-être. Phutthathat parlait de « socialisme dhammique ». Il s'agit d'une position spirituelle qui implique des normes élevées en matière de sens des responsabilités et d'engagement personnels, de probité et de sens du devoir et même d'auto-sacrifice et de dévouement total aux pauvres et aux opprimés. Si l'on voulait reprendre la comparaison de Obeyesekere, on pourrait dire qu'en ce sens, ce courant rappelle le calvinisme des débuts que décrivait Max Weber, propagateur de « l'ascétisme dans le monde »[38] et inspirateur d'une action sociale responsable et disciplinée.

Mais cet engagement social n'est pas nécessairement démocratique. Il peut aussi s'exprimer dans d'autres modes d'action sociale, y compris chez ceux qui pour qui l'agent de changement est une minorité bien intentionnée. Ces modes sont après tout ancrés dans l'histoire du bouddhisme Theravâda, en

36 Richard Gombrich et Gananath Obeyesekere, **Buddhism Transformed : Religious Change in Sri Lanka**, Princeton University Press, 1988, chap. 6 et 7.

37 Saneh Chamarik, **Democracy and Development : A Cultural Perspective**, Bangkok : Local Development Institute, 1993, p. 137.

38 Max Weber, **L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme**, Paris, Plon, 1964 ; collection Agora, p. 139.

particulier dans le paradigme de l'empereur Asoka, considéré comme le souverain idéalement juste qui maintient le Dharma. C'est là, bien sûr, un des modèles sur lequel s'est édifié l'État monarchique thaïlandais. Le dhammaraja est incontestablement conçu comme un agent du Bien, du bien-être du peuple, mais il n'est pas un agent démocratique dans le sens où on peut l'entendre habituellement[39].

Phutthathat lui-même n'avait pas une vision parfaitement claire de cette affaire d'agent démocratique. Mais on retrouve cependant une tendance démocratique dans ce mouvement général. Panyanantha, par exemple, a appliqué dans un sens démocratique la pensée de Phutthathat. Et on pourrait dire la même chose de Photirak et de son mouvement Santi Asok. Et ce courant a dernièrement gagné un certain poids politique, dans la mesure où le leader charismatique du parti du Palang Dharma, Chamlong Srimuang, est un disciple de Santi Asok.

En outre, certains adeptes du réformisme de Phutthathat, comme Sulak Sivaraksa et Saneh Chamarik, sont profondément démocrates. Ils sont, avec d'autres personnes de leur milieu, très actifs au sein de la communauté des ONG. Ils cherchent à élaborer des modèles alternatifs de développement, plus respectueux de l'environnement, posant des limites à la croissance, critiques du « consumérisme », et favorables à l'égalité sociale. On retrouve l'engagement bouddhiste derrière tous ces objectifs. Comme l'explique Sulak, la voie bouddhiste de la non-violence appelle une attitude non prédatrice à l'égard de l'environnement, et un frein à la cupidité, une des sources de colère et de conflits[40].

Ce qu'on peut voir émerger ici, c'est un projet de bien-être universel. Mais en quoi ce courant peut-il favoriser spécifiquement la démocratie, à savoir faire en sorte que les gens puissent vraiment prendre leur vie en charge, et non pas simplement bénéficier des faveurs d'un régime bienveillant ? Il y a deux choses qui peuvent concourir à alimenter un fort esprit démocratique. La première, c'est la notion, centrale au bouddhisme, qui veut que chaque individu prenne la responsabilité de son propre cheminement vers l'Illumination. La seconde, c'est la nouvelle application de la doctrine non violente, qui, telle qu'on l'interprète maintenant, implique le respect de l'autonomie de chaque personne et commande dans les faits un minimum de coercition dans les affaires humaines. Nous voici bien loin de l'ordre imposé, décrété par une minorité éclairée, sur lequel se sont traditionnellement fondées les diverses formes et périodes de dictature militaire. De toute évidence, ces deux dimensions militent aussi dans le sens d'une législation sur les droits de la personne. Et c'est bien ainsi que le comprennent des penseurs comme Sulak[41].

On trouve ici une conception qui va dans le sens d'une politique de défense des droits de la personne et de développement démocratique, mais qui ne se fonde pas sur les mêmes justifications qu'en Occident. Elle n'est pas basée sur une doctrine qui fait de la dignité de la personne humaine quelque chose qui commande le respect. L'impératif du respect des droits humains découle plutôt du principe fondamental de non-violence, qui entraîne aussi une foule d'autres conséquences

39 Le courant réformateur que je décris ici voit généralement de façon positive la tradition historique du dhammarâja de l'État thaï, une fois convenablement réinterprétée. Mais ses membres veulent la distinguer radicalement de l'autre tradition classique, qu'ils rejettent, et qui fait du monarque le devarâja. Dans cette conception d'origine hindoue, le roi maintient par son action rituelle l'harmonie entre l'État et le cosmos. Cette conception met plus l'accent sur l'aspect cérémonial que sur la bonne façon de gouverner. Aujourd'hui, bien des intellectuels bouddhistes veulent distinguer le royaume de Sukhothai, qui est leur modèle, du régime d'Aythaya plus tardif qui, selon eux, a introduit des éléments de la tradition hindoue du devarâja sous l'influence étrangère khmer. Ces anciens régimes conservent un grand pouvoir symbolique dans les débats actuels. Voir à ce sujet «Thai Buddhist Identity : Debates on the Traiphum Phra Ruang», de Peter Jackson, dans **National Identity and its Defenders : Thailand 1939-1989**, sous la direction de Craig Reynolds, Clayton, Victoria : Monash Papers on Southeast Asia, No 25, 1991, pp. 191-232.

40 Voir de Sulak Sivaraksa, **Seeds of Peace : A Buddhist Vision for Renewing Society**, Berkeley and Bangkok : Parallax Press, 1992, chapitre 9.

41 Voir Sulak, op. cit., en particulier la 2e partie.

(comme la nécessité d'adopter un mode de développement respectueux de l'environnement, et de mettre un frein à la croissance). Les droits de la personne ne se posent pas, comme c'est souvent le cas en Occident, comme un impératif en soi, indépendant de nos autres valeurs morales, et qui peut parfois même entrer en conflit avec ces dernières.

C'est pourquoi la réalisation des droits en Occident s'est souvent accompagnée de mouvements de colère et d'indignation, par un souci impératif de punir des injustices historiques. La perspective bouddhiste inspire plutôt la prudence face à toute politique animée par la colère, source potentielle de nouvelles formes de violence.

Notre propos n'est pas ici de privilégier une approche plutôt qu'une autre, mais de dégager ce qui les différencie et qui peut susciter des échanges fructueux dans le cadre d'un éventuel (et souhaitable) consensus international sur la réalisation des droits de la personne et de la démocratie.

À part ces considérations théoriques, il reste qu'en militant pour un développement à visage humain respectueux de l'environnement, les bouddhistes de ce courant deviennent de solides alliés des communautés villageoises qui résistent aux intrusions de l'État et de la grande entreprise et luttent pour défendre leurs terres et leurs forêts. Ce qui veut dire qu'ils participent fortement à ce que nous avons identifié comme un enjeu central de la démocratisation en Thaïlande, à savoir la décentralisation, et en particulier la réappropriation par les collectivités locales de leur contrôle sur les ressources naturelles. Ils représentent une force significative au sein du milieu des ONG qui travaillent en ce sens.

Mais cette forme de spiritualité bouddhiste demeure une voix très minoritaire au sein de la société thaïlandaise. On a pu voir aussi des actions menées par une minorité relativement restreinte de moines — qui ne sont tous animés par ce courant particulier du bouddhisme — pour appuyer les mouvements en faveur d'un développement alternatif et communautaire. Par exemple, Phra Prachak Kuttajitto a appuyé les villageois qui tentaient de protéger la réserve forestière de Dong Yai, dans le Nord-Est du pays. Il fut arrêté au moment où les autorités expulsèrent les villageois. Il avait « ordonné » les arbres, menaçant ainsi d'une sanction supplémentaire ceux qui les abattaient.

Mais ce type d'action demeure plutôt rare. La grande majorité des moines considèrent la politique comme quelque chose de totalement étranger à leur vie. Il ne faut pas oublier non plus qu'il existe des interprétations du bouddhisme activement conservatrices. Dans les années 70, le moine Kittiwuttho s'est acquis une grande renommée par son militantisme anti-communiste. Mais ce courant semble heureusement avoir perdu son dynamisme.

Il faut espérer que dans le climat qui règne actuellement, ceux qui cherchent à donner un fondement bouddhiste à la démocratie vont faire évoluer les choses de manière significative. Voilà un autre domaine où la multiplication des échanges intellectuels internationaux — déjà amorcés par le Réseau international des bouddhistes engagés — pourrait s'avérer profitable. Participent aux échanges déjà entrepris par le Réseau des bouddhistes d'autres pays (et des réprésentants d'autres branches du bouddhisme, comme le Dalaï Lama, par exemple), ainsi que des sympathisants appartenant à d'autres confessions et horizons. Mais nous profiterions tous et toutes d'un élargissement de ce cercle de participants.

Orientations

En rétrospective, on peut donc dire que ces dernières années, la Thaïlande a réalisé d'énormes progrès sur le terrain macro-économique. Le rétablissement de la démocratie, en 1992, est un autre heureux signe des temps. Toutefois, la Thaïlande reste en grande part une société aux prises avec une transition ambigüe parce que les vestiges de l'autoritarisme, du paternalisme, de l'élitisme et de l'ultra-nationalisme demeurent omni-présents. L'instauration d'un système parlementaire et d'une administration publique plus dynamiques est une condition nécessaire, quoiqu'insuffisante, pour surmonter de tels obstacles, dans la mesure où ces institutions sont encore profondément imprégnées par ce lourd héritage.

C'est pourquoi la « force alternative » que représentent les organismes non gouvernementaux, les groupes populaires et projets communautaires, les mass-médias et les citoyens intéressés, peut jouer un rôle-clef en surveillant les organes d'État — qu'il s'agisse du Parlement, du pouvoir exécutif, du pouvoir judiciaire ou de l'armée — et y faisant contre-poids. La société civile doit faire en sorte que l'État n'outrepasse pas les limites de ses pouvoirs, et stimuler les volontés de réforme pour éliminer les facteurs négatifs encore très répandus dans la société thaïlandaise. Cette force alternative s'inscrit au cœur des aspirations d'une société civile favorable à une plus grande démocratie, au développement, et à un plus grand respect des droits de la personne, conçus non pas dans un esprit chauvin, mais fondés sur des principes universels.

Pour faire progresser et mieux enraciner le développement de la démocratie et le respect des droits de la personne, et ce, même avec un gouvernement démocratiquement élu, les Thaïlandais doivent conjuguer leurs efforts et mobiliser leurs volontés politiques et sociales pour réaliser les enjeux plus larges de la démocratisation, de la décentralisation et du pluralisme.

Les vestiges des régimes autoritaires passés doivent être éliminés par une participation populaire et une mobilisation communautaire accrues. Il faut abolir les inégalités culturelles, qui se traduisent par des formes de discrimination sexuelle, raciale ou autre. On peut y parvenir en adoptant des lois et des politiques progressistes, mais aussi en intervenant sur les plans de l'éducation et de la socialisation — interaction communautaire et programmes incitatifs pour stimuler les changements de mentalité et de comportement — de manière à favoriser le respect entre les différents groupes et protéger les droits des groupes vulnérables.

Il faudrait donner plus de pouvoirs et plus de ressources aux instances provinciales et locales, de manière à ce que les gens puissent contrôler plus directement leur destinée. Les intérêts des groupes marginalisés, y compris les non-Thaïlandais qui ont besoin d'aide, ne doivent pas être négligés. Le pluralisme, dans son sens le plus fort, implique un État réceptif capable de répondre aux besoins d'une multiplicité de groupes culturels, plutôt qu'un État monopoliste. Il faut établir un équilibre non seulement entre les différents organes d'État comme le Parlement, l'appareil judiciaire, le pouvoir exécutif et l'armée, mais aussi entre l'État et les acteurs non gouvernementaux, à savoir le milieu des affaires, les organismes non gouvernementaux et la collectivité dans son ensemble.

À ce propos, toutefois, les luttes en faveur de la démocratie menées par les Thaïlandais et les éléments qui les appuient à l'extérieur ont eu tendance à s'articuler sur des approches plus curatives que préventives. Les perpectives en matière d'actions en profondeur destinées à remédier aux violations des droits de la personne sont bloquées par les jeux d'intérêts particuliers et par une mauvaise application des lois.

À l'avenir, il faudra davantage concentrer nos efforts sur l'aspect préventif de la démocratie et des droits de la personne. Nous devons mettre de l'avant des lois, des politiques et des pratiques susceptibles de prévenir les problèmes, plutôt que d'essayer d'y remédier une fois qu'il est trop tard. Il s'agit plus dans ce cas de travail d'éducation et de mesures destinées à prévenir la pauvreté, comme des lois adéquates en matière de sécurité sociale, et à combattre l'exploitation, comme l'adoption d'une législation contre l'exploitation sexuelle des enfants. Cette démarche implique également la promotion de programmes sociaux destinés à répondre aux besoins matériels de la population et à assurer une plus grande équité dans la société thaïlandaise. (Il ne faut pas oublier non plus la nécessité de combattre les grands réseaux criminels qui souvent pénètrent les institutions de l'État ou s'y font des alliés, même au Parlement).

Côté curatif, il est nécessaire que la collectivité exerce des pressions concertées de manière à accélérer la réforme des lois, politiques et pratiques qui perpétuent les injustices, comme les fameux décrets révolutionnaires et militaires encore en vigueur. C'est lorsque la collectivité exige la responsabilisation et la transparence du pouvoir que l'on peut assurer un « bon gouvernement ». Avec une telle stratégie, les agents de l'État responsables de violations des droits de la personne ne jouiront plus d'aucune immunité.

Les stratégies préventives et curatives doivent s'inscrire dans un cadre inter-disciplinaire. Il faut mobiliser les alliés de la démocratie et les partisans des droits de la personne de toutes les disciplines et de tous les horizons possibles.

Pour ce qui est des perspectives à long terme, il faut que les Thaïlandais se donnent un « Programme » pour la démocratie et les droits de la personne, articulé autout des objectifs suivants :

1) Démocratiser la Constitution pour en éliminer les dispositions d'exception invoquant des impératifs de sécurité nationale, promouvoir l'élection des sénateurs au suffrage direct, reconnaître les droits des justiciables, et réformer le Tribunal constitutionnel pour qu'il devienne véritablement indépendant du pouvoir exécutif.
2) Se conformer à la conception des droits de la personne reconnue à l'échelle internationale et adhérer aux instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, en évitant les réserves inutiles et en prenant des mesures pour que ces dispositions soient mieux appliquées à l'échelle locale.
3) Réformer les lois et politiques relatives à la sécurité nationale qui vont à l'encontre de ce qui est internationalement acceptable dans une société démocratique.
4) Libéraliser les mass-médias, et en particulier les médias électroniques encore contrôlés par l'État, et promouvoir la liberté d'information et d'expression.

5) **Promouvoir le principe de « bon gouvernement »**, obliger les représentants de l'État et autres groupes de pouvoir à rendre des comptes, par la tenue d'audiences et d'enquêtes publiques, et abroger les lois comme les décrets d'aministie qui perpétuent l'impunité des représentants de l'État.
6) **Protéger la religion contre les déformations** qui peuvent être appportées par une hiérarchie religieuse monolithique et étroite d'esprit, et supprimer les pratiques discriminatoires à l'endroit des femmes.
7) **Respecter les droits des réfugiés** et cesser d'appliquer aux demandeurs d'asile les dispositions restrictives de la législation sur l'immigration.
8) **Adopter des programmes et stratégies anti-pauvreté plus efficaces**, entre autres par la redistribution des revenus et l'allocation de ressources de manière à aider les pauvres, et établir des indicateurs pour mesurer les inégalités.
9) **Adopter des mesures plus efficaces en matière de sécurité sociale** et de développement, entre autres par la création d'une caisse de sécurité sociale destinée àaider les groupes marginalisés, des prestations familiales pour aider les familles dans le besoin, ainsi que l'accès au crédit, à l'instruction et à la technologie nécessaires pour encourager les gens àdévelopper d'autres types d'occupations, y compris le travail autonome.
10) **Promouvoir la décentralisation** des instances décisionnelles, en donnant plus de pouvoir aux institutions locales et en encourageant la participation populaire par l'élection des responsables locaux et des gouverneurs de province. Adopter des indicateurs sociaux destinés à mesurer et encourager la participation politique à l'échelle locale et nationale.
11) **Adopter une loi contre la discrimination**, promouvoir l'égalité des chances, instaurer des mesures pour remédier rapidement aux violations des droits, et ventiler les statistiques de manière à identifier les écarts dus à la discrimination et la marginalisation.
12) **Développer des programmes éducatifs trans-culturels** et des liens entre les jeunes des différentes communautés de manière à promouvoir un esprit de compréhension multi-culturel.
13) **Adopter des programmes d'accès à l'égalité** de manière à aider les groupes marginalisés, par exemple en réservant des places pour les femmes dans les instances décisionnelles de la fonction publique thaïlandaise.
14) **Réformer le droit de la famille** de manière à en supprimer tous les vestiges discriminatoires, entre autres en ce qui concerne le mariage et le divorce.
15) **Décriminaliser la prostitution adulte**, mais prévoir des sanctions plus efficaces contre ceux qui exploitent les prostitué-e-s.
16) **Combattre la discrimination de facto et de jure à l'égard des femmes** par des réformes sociales et législatives ainsi que par une mobilisation communautaire à long terme en sensibilisant les gens aux rapports existant entre les hommes et les femmes.
17) **Multiplier les mesures préventives et curatives** pour combattre l'exploitation, les mauvais traitements et la négligence à l'égard des enfants.
18) **Rétablir les droits syndicaux au sein des entreprises d'État** et mobiliser les organisations syndicales pour encourager la démocratie et promouvoir les droits de la personne à la base.
19) **Promouvoir le respect des droits des minorités et des peuples autochtones**, en particulier en ce qui regarde leur langue et leur culture.
20) **Promouvoir la participation des collectivités dans les dossiers environnementaux**, par des audiences publiques, et faire en sorte que les secteurs tant privé que public soient tenus de rendre des comptes quand ils endommagent l'environnement, avec la possibilité de recours collectifs.

21) **Améliorer les compétences professionnelles des fonctionnaires chargés de l'application des lois**, par des incitatifs et des programmes de formation sur la démocratie et les droits de la personne, en sanctionnant les éléments corrompus et en encourageant la formation de réseaux communautaires pour combattre les réseaux criminels nationaux et transnationaux.
22) **Élargir l'accès aux cours de justice** par la création de tribunaux locaux et des services itinérants et fonctionnant durant les fins de semaine.
23) **Combattre la mauvaise administration bureaucratique** par la création de tribunaux spéciaux, de tribunaux administratifs et de postes d'ombudsmen, qui verront àactiver les procédures en cas de mesures ou pratiques administratives injustes ou ineptes.
24) **Renforcer les services d'aide et d'assistance juridique.**
25) **Améliorer la qualité des procédures de résolution des conflits** hors-cours, par des comités de médiation de village et des programmes de formation para-juridique, par exemple.
26) **Promouvoir la participation populaire dans l'administration de la justice**, entre autres en encourageant les gens à y participer à titre de juges non professionnels ou de jurés.
27) **Créer une Commission nationale des droits de la personne indépendante**, dotée d'un mandat pro-actif et de ressources suffisantes, et de bureaux décentralisés pour permettre aux populations locales d'y avoir accès.
28) **Instaurer des unités des droits de la personne** dans les grands ministères et les services gouvernementaux afin de promouvoir le respect des droits humains et les programmes de formation sur place nécessaires.
29) **Encourager le dialogue au sein de tous les groupes de pouvoir**, à savoir l'armée, le milieu des affaires et le clergé, de manière à ce que les auteurs de violations des droits de la personne soient soumis aux pressions de leurs pairs.
30) **Consolider les activités de la « force alternative »** que représentent les organismes non gouvernementaux et les associations communautaires, en tant que partie intégrante de la société civile, et multiplier les exemptions fiscales et autres incitatifs pour les encourager à collaborer au processus de démocratisation et de protection des droits de la personne.

Il revient à la société thaïlandaise et au gouvernement thaïlandais de mettre en œuvre ce programme général. Mais quelle aide peut apporter la communauté internationale ? Et plus précisément, que peuvent faire les organismes d'aide, tant gouvernementaux que non gouvernementaux ?

De toute évidence, parmi les 30 objectifs énumérés ci-dessus, rares sont ceux qui ne pourraient pas bénéficier d'une forme ou d'une autre d'aide extérieure, ne serait-ce qu'en permettant à la Thaïlande de profiter de l'expérience acquise dans d'autres pays aux prises avec des problèmes analogues. Lors de la préparation du présent rapport, par exemple, ont eu lieu des consultations avec des personnes associées aux bureaux de protecteurs du citoyen de certaines provinces canadiennes, sous l'égide de l'ambassade canadienne (voir le point 23 ci-haut).

Le fait de soutenir le travail des ONG locaux et internationaux qui interviennent en Thaïlande constituerait une forme d'aide des plus précieuses. Il existe toute une gamme d'ONG actifs dans le domaine des droits de la personne et du développement démocratique, et nombreux sont ceux qui font un travail d'une grande valeur. Sans vouloir diminuer le mérite des autres contributions, nous aimerions insister ici sur quelques-uns des champs d'intervention qui nous semblent particulièrement utiles au développement démocratique en Thaïlande.

La décentralisation constitue un enjeu crucial, comme nous l'avons souligné en troisième partie. Mais il faut qu'elle se fasse selon plusieurs axes. Certes, elle implique l'adoption de mesures efficaces pour donner plus de pouvoir aux autorités locales, par exemple par des conseils de tambons ou l'élection des gouverneurs. Mais elle nécessite également un travail à la base. Plus les villageois

apprennent à s'organiser eux-mêmes autour d'objectifs communs, qu'il s'agisse de caisses de crédit, de banques de riz ou d'actions collectives favorables ou opposées à des projets de développement, et plus la vie démocratique s'affirme comme une réalité concrète en Thaïlande. Et plus ces groupes reçoivent de l'écoute, plus ils ont de latitude pour se faire entendre au sein des instances décisionnelles nationales, et plus cette démocratie gagne en force et en stabilité.

À partir de là, on peut dégager trois champs d'intervention particulièrement importants pour la démocratisation :

A) **Élaboration de politiques** : cela concerne les ONG qui cherchent à développer des arguments en faveur de la décentralisation, en menant et en publiant des études et des documents, et en faisant connaître les expériences menées à l'étranger (comme par exemple le Projet d'étude sur l'administration locale, de l'Université de Chiang Mai).

B) **ONG intermédiaires** : il s'agit peut-être ici d'acteurs au rôle encore plus vital, à savoir les ONG qui, sur le terrain, aident les villageois et d'autres collectivités à mettre sur pied divers organismes d'entraide et de groupes de défense de leurs droits (exemple : le réseau NET dans le Nord-Est du pays). Une aide extérieure à ces groupes pourrait par exemple amener un organisme international essentiellement voué à la promotion de la démocratie et des droits de la personne, à soutenir de multiples objectifs comme les banques de riz ou des associations paysannes de défense du milieu naturel local. Cela peut sembler paradoxal, mais ce n'est qu'une apparence. Parce que c'est autour de ces enjeux et luttes bien concrets que se construit la démocratie thaïlandaise.

C) **Résolution de conflit** : il s'agit ici des organismes qui cherchent à promouvoir des mécanismes consultatifs et des modèles de résolution de conflits permettant aux collectivités de donner leur avis et de négocier face à une bureaucratie gouvernementale au fonctionnement encore très pyramidal et centraliste (exemple : la Société pour la promotion de la non-violence en Thaïlande). Si on veut faire avancer les choses dans le second champ d'intervention (paragraphe B ci-dessus), il faudra que ce troisième axe d'intervention progresse substantiellement. Sinon, la prolifération de groupes d'entraide et de défense des droits ne fera que multiplier les conflits avec une administration centrale imperméable ; ce n'est pas une formule propice à un développement ordonné de la démocratie.

Il reste, bien sûr, bien d'autres dossiers que l'aide extérieure pourrait faire progresser. Nous n'avons fait qu'indiquer trois axes autour desquels on peut agir efficacement pour démocratiser la société thaïlandaise contemporaine, et que la communauté internationale devrait prendre en compte. ▬

annexe 1

Quelques notes sur les organisations syndicales en Thaïlande

La Constitution thaïlandaise actuelle garantit la liberté d'association. Il ne s'agit cependant pas d'un droit absolu ; la liberté d'association est assujettie à des considérations de sécurité nationale.

Dans ce contexte, le pouvoir thaïlandais a pendant longtemps eu une attitude ambigüe face au rôle des syndicats. Durant la période de régimes autoritaires, des années 50 au milieu des années 70, les syndicats furent interdits. Ils étaient même considérés comme des agents du socialisme et du communisme, idéologies tabou à cette époque. Il convient de noter qu'il est encore aujourd'hui illégal d'être communiste en Thaïlande.

Et on a assisté dernièrement à une répétition de l'histoire. En effet, en 1991, après avoir renversé le gouvernement élu, la junte militaire s'est empressée d'abolir les syndicats de la fonction publique en adoptant la Loi sur les relations de travail dans les entreprises publiques. Un grand leader syndical a en outre disparu et on n'a jamais su ce qu'il était advenu de lui ; on soupçonne qu'il a été assassiné.

À l'heure actuelle, la formation de syndicats est autorisée dans le secteur privé, mais les autorités peuvent imposer des règlements aux conflits de travail, et le gouvernement a ultimement le droit d'interdire les grèves. La principale loi qui porte sur le sujet est la Loi sur les relations de travail de 1975. Depuis l'élection récente d'un gouvernement démocratique, il y a eu certaines initiatives pour rétablir les droits syndicaux dans les entreprises d'État. mais le projet de loi visant à rétablir la liberté d'association dans la fonction publique n'a toujours pas été adopté.

Le Département d'État américain a d'ailleurs émis un commentaire sur la liberté d'association en Thaïlande qui mérite d'être cité :

«Depuis le milieu des années 70, période marquée une montée des revendications sociales, l'agitation ouvrière est resté relativement minime. À cause de la paperasserie bureaucratique qu'exige une demande d'autorisation officielle d'arrêt de travail, et du fait que bon nombre des dirigeants syndicaux connaissent mal les procédures à suivre, le nombre de grèves autorisées est resté inférieur à 10 par année durant les 15 dernières années — on en a compté sept durant les trois premiers mois de l'année 1993. Les grèves «sauvages» ont été beaucoup plus nombreuses, vu qu'on en a compté 103 entre janvier et juin. Lors de ces arrêts de travail (jugés «sauvages» parce que les procédures légales n'ont pas été respectées), l'employeur a souvent fini par faire certaines des concessions demandées par les travailleurs. Cependant, ces gains obtenus dans le cadre de telles grèves sont souvent acquis au prix d'un climat d'acrimonie excessive (selon les normes thaïlandaises) qu'on aurait pu éviter par un processus de négociation collective plus efficace. On a compté en outre sept lock-outs en 1993. Dans deux des cas, le ministère du Travail a estimé que l'employeur n'avait pas négocié de bonne foi, tel que stipulé par la loi sur les relations de travail de 1975, pour justifier sa décision de procéder à un lock-out» (Country report on Human Rights Practices for 1993 - Thailand, 1993, p.15).

La dissolution de la compagnie, et par conséquent la mise à pied des travailleurs et travailleuses, font partie des tactiques adoptées par les employeurs pour contrer les revendications des grévistes. Les employeurs peuvent ensuite créer une nouvelle compagnie en se réservant le droit d'embaucher de nouveaux ouvriers.

Le mouvement syndical est aussi handicapé parce qu'il se compose surtout de petits syndicats qui n'ont pas le pouvoir de négocier dont disposent les grandes organisations syndicales. Un grand nombre des travailleurs et travailleuses thaïlandais sont aussi agriculteurs et vivent en campagne, et les syndicats urbains ont donc de la difficulté à les rejoindre.

Les perspectives d'un plein exercice de la liberté d'association dans le cadre d'un processus participatif dépendent donc non seulement d'un assouplissement de la législation, mais aussi de la possibilité pour le mouvement syndical de former de plus grands syndicats dotés d'un pouvoir supérieur de négociation, et aussi accessibles dans le secteur rural et agricole qu'en milieu urbain.

En réalité, le taux de syndicalisation est très faible en Thaïlande. Il est difficile d'en faire une estimation, parce que le poids du secteur informel et la migration saisonnière des ruraux ne permet pas de mesurer avec exactitude le nombre total des travailleurs et travailleurses qui pourraient théoriquement être syndiqués. Selon le professeur Sangsidh, les travailleurs et travailleuses syndiqués représentaient de 3 à 4 % de l'ensemble de la population active en 1994.

Plusieurs catégories de facteurs expliquent ce phénomène :

1- La structure de l'industrie

Le premier facteur, c'est l'énorme pourcentage de petites entreprises dans l'industrie thaïlandaise : 97,5 % des entreprises emploient moins de 100 salariés. En réalité, seulement 40 % de la population active travaille dans des entreprises de 300 employés et plus. Ce phénomène rend pratiquement impossible la syndicalisation de la majorité de la main-d'œuvre.

Cette situation est aggravée par le fait qu'un grand nombre d'employeurs précarisent de plus en plus les emplois ou recourent à la sous-traitance. Le mouvement syndical a protesté contre cette politique et demandé au gouvernement d'intervenir de manière à garantir certains droits aux travailleurs et travailleuses temporaires. Le gouvernement a adopté un décret en ce sens en 1989, mais la tendance se poursuit.

2- La nature de la population active

Un grand nombre de travailleurs et travailleuses sont des nouveaux arrivants en ville. Ils se considèrent souvent comme des migrants temporaires qui viennent améliorer les maigres revenus que leur famille tire de l'agriculture. Dans bien des cas, c'est effectivement ce qu'ils sont. Durant la saison sèche (de janvier à mars), lorsque la demande de main-d'œuvre agricole est à son plus bas, un grand nombre d'entre eux quittent leur village pour aller chercher un emploi temporaire en ville. Ceux qui aimeraient pouvoir le faire sont d'ailleurs beaucoup plus nombreux que ceux qui y parviennent (dans son étude intitulée «The Thai Labour Market : A Study in Seasonality and Segmentation», Chalongphob Sussangkarn estime à 2 396 360 le nombre de personnes qui recherchent un emploi durant la saison sèche). Ces chiffres indiquent que ce phénomène n'est pas prêt de disparaître, et pourrait éventuellement s'amplifier. Mais un grand nombre d'autres personnes, qui en fait ont vécu à la campagne pendant des années, peuvent estimer que pour eux, le retour au «foyer», c'est dans leur village qu'ils le feront, où ils prévoient d'ailleurs retourner. Il ne se perçoivent pas comme des «prolétaires» attachés à leur condition d'ouvriers, et sont donc moins enclins à créer des organisations syndicales ou à y adhérer.

Cet état de choses est encore renforcé par certains employeurs, qui cherchent délibérément à embaucher des travailleurs appartenant à des groupes d'âge plus jeunes et qui partagent cette mentalité de «migrants temporaires». Ils vont privilégier en particulier des jeunes femmes (qui se sentent obligées de contribuer au budget familial une fois rentrées chez elles), et ils ont parfois comme politique de mettre leurs employés de 25 à 35 ans «à la retraite» pour les remplacer par un contingent plus jeune.

3- La faiblesse du mouvement syndical

En Thaïlande, les organisations syndicales sont très fragmentées. Certains syndicats sont petits, et les syndicalistes se départagent entre six confédérations nationales, sans compter un certain nombre de syndicats indépendants. Cette situation fait que les organisations syndicales sont rarement en mesure d'embaucher le personnel permanent nécessaire, et de recueillir les données dont elles ont besoin. Cette situation a encore été aggravée par la loi de 1991 men-

tionnée plus haut, qui a radicalement modifié le statut des syndicats du secteur public, en les reléguant au rôle d'«associations» (voir plus loin). Non seulement ces syndicats étaient forts de par le nombre de leurs adhérents, mais ils jouaient en quelque sorte le rôle de locomotive de l'ensemble du mouvement syndical. En les forçant à se désaffilier des confédérations nationales, on a beaucoup affaibli ces dernières.

4- Le cadre juridique

Sous le régime du général Sarit, les syndicats furent interdits. C'est dans le climat de libéralisation qui a suivi les manifestations étudiantes de 1973 et le retour à la démocratie que fut adoptée la loi de 1975, qui forme le cadre juridique dans lequel les syndicats thaïlandais fonctionnent encore aujourd'hui. Voici quelques-unes des forces et des faiblesses de cet encadrement juridique :

a) Côté positif, les syndicalistes participent à la mise sur pied d'organes tripartites qui jouent un rôle régulateur important sur le marché du travail. Il s'agit du Comité salarial, qui fixe le salaire minimum ; du Comité des relations industrielles et du Tribunal du travail, qui règlent les différends en cas de griefs contre des pratiques déloyales de la part des employeurs, et peuvent jouer le rôle d'arbitre dans les conflits ; le Comité du Fonds d'indemnisation des travailleurs, et le Comité sur les normes de santé-sécurité au travail.

b) Côté négatif, les syndicats sont soumis aux dispositions de la législation thaïlandaise relative aux associations bénévoles en général, qui stipulent que ces dernières ne sont pas censées «faire de politique». Il est interdit aux syndicats d'entretenir avec les partis politiques le type de liens que l'on retrouve dans de nombreux pays où existe un mouvement social-démocrate. Voilà une disposition qui ferme définitivement une des avenues par lesquelles les syndicats pourraient participer à la démocratisation du pays. Ce handicap juridique devrait être aboli, tant pour les syndicats que pour toutes les associations (comme nous l'avons recommandé dans le rapport).

c) Dans les entreprises déjà syndiquées, les travailleurs sont protégés contre toute discrimination fondée sur leurs activités syndicales de la part de l'employeur. En revanche, ceux et celles qui cherchent à mettre sur pied un nouveau syndicat, qui n'est pas encore officiellement approuvé, ne bénéficient d'aucune protection. C'est là un obstacle de taille au développement des organisations syndicales.

d) La loi de 1991, qui a modifié le statut des syndicats des entreprises publiques pour en faire des «associations» qui n'ont ni le droit de grève ni celui de s'affilier à un confédération, et dont le seul recours consiste à adresser des «pétitions» à l'employeur, a gravement affaibli le mouvement syndical. Le contexte politique dans lequel elle a été adoptée — un régime militaire, dans lequel les syndicats des entreprises publiques ont visé trop haut et se sont aliéné certains de leurs alliés naturels, peut expliquer ce recul. Mais il est important d'abroger une législation aussi draconnienne. Certes, on reconnaît en général que les syndicats du secteur public ne devraient pas nécessairement disposer d'un droit absolu de faire grève ou d'entreprendre d'autres types d'actions comme celles que posent leurs vis-à-vis du secteur privé. Mais ce n'est pas à ces préoccupations légitimes que la loi de 1991 répondait : elle va beaucoup trop loin pour ça. Le gouvernement Chuan a annoncé son intention de modifier la législation.

annexe 2

INDICATEURS SOCIAUX THAÏLANDAIS[1]

A- Alimentation saine et suffisante :

1- Les femmes enceintes s'alimentent correctement.

2- Les enfants de 0 à 5 ans ne souffrent pas de malnutrition.

3- Les enfants âgés de 6 à 14 ans mangent en quantité suffisante.

4- La famille ne consomme pas de viande crue.

5- La famille consomme des aliments dont la qualité est certifiée.

B- Conditions de logement et milieu de vie :

6- La famille dispose d'un logement permanent.

7- Le logement familial est bien entretenu.

8- Le logement familial est doté des installations sanitaires conformes aux normes d'hygiène.

9- La famille dispose d'eau potable en quantité suffisante.

10- La famille réside dans un milieu sans nuisances.

C- Accès aux services sociaux de base :

11- Les femmes enceintes bénéficient de soins avant l'accouchement.

12- Les femmes enceintes reçoivent des soins au moment de l'accouchement.

13- Les enfants de 0 à 1 an sont vaccinés.

14- Les enfants qui vont à l'école primaire sont vaccinés.

15- La famille est au courant de l'existence du SIDA.

16- La famille connaît les mesures de prévention contre le SIDA.

17- Les enfants âgés de 3 à 6 ans reçoivent les soins appropriés.

18- Les enfants d'âge scolaire fréquentent l'école primaire obligatoire.

19- Les enfants qui ont terminé leur instruction primaire obligatoire poursuivent leurs études au secondaire.

20- Les enfants qui ont terminé leur instruction obligatoire mais ne peuvent pas poursuivre au secondaire sont en mesure de suivre une formation professionnelle.

21- Les membres de la famille âgés de 14 à 50 ans sont alphabétisés.

22- La famille reçoit au moins une fois par semaine des informations sur les moyens d'existence, la santé ainsi que des informations juridiques.

D- Sécurité des personnes et des biens :

23- Le ménage vit dans de bonnes conditions de sécurité, qu'il s'agisse des personnes ou des biens.

24- Le ménage vit dans un milieu sans risques d'accidents.

---

1 Tiré du manuel du ministère de l'Intérieur **Indicateurs des besoins élémentaires en zones rurales : guide de formation**. Bangkok, 1989, pp. 108-109 (en langue thaïe) ; voir aussi le **Rapport sur la qualité de vie de la population thaïlandaise**. Bangkok, Ministère de l'Intérieur, 1991 (en thaï).

E- Moyens d'existence et revenus :

25- Le ménage a des moyens d'assurer sa subsistance et chaque membre de la famille a en moyenne un revenu qui n'est pas inférieur à 15 000 baht par année.

F- Accès aux méthodes de planification des naissances :

26- L'épouse âgée de 15 à 40 ans a accès aux méthodes de planification des naissances.

27- Les conjoints n'ont pas plus de deux enfants.

G- Participation au processus de développement et choix des moyens de subsistance :

28- Le ménage fait partie d'au moins une association locale.

29- Les membres de la famille exercent leur droit de voter honnêtement lors des élections démocratiques.

30- Le ménage prend soin des biens collectifs et participe à d'autres activités de développement.

H- Épanouissement intellectuel et spirituel :

31- Les membres de la famille s'adonnent à une activité religieuse au moins une fois par semaine.

32- Les membres de la famille ne sont pas dépendants de l'alcool.

33- Les membres de la famille ne sont pas dépendants de la cigarette.

34- La famille participe à des activités culturelles et traditionnelles dans la localité.

35- La famille ou la communauté prend soin des personnes âgées.

I- Sensibilisation au problème de la protection des ressources naturelles, consience écologique et participation à des activités en ce sens :

36- La famille s'adonne à une activité visant à protéger et à développer les ressources naturelles.

37- La famille s'adonne à une activité pour préserver et protéger l'environnement.

annexe 3

OBJECTIFS DU SEPTIÈME PLAN NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL CONCERNANT LES ENFANTS

1- **Santé :**

- réduire le taux de natalité en limitant le taux national à 1,2 % au terme du Septième Plan ;
- ramener la mortalité maternelle, la mortalité chez les nourrissons (de 0 à 1 an) et la mortalité infantile (moins de 5 ans) à 0,3, 23 et 35 pour mille respectivement au terme du Septième Plan ;
- ramener le taux de décès et de maladie dus à des affections qu'on peut prévenir, comme le tétanos et la polyomyélite, chez les enfants et les jeunes à pas plus de 15,0 pour dix mille ;
- protéger les enfants contre l'épidémie de SIDA ;
- ramener le taux de décès et de maladie dus à des maladies infectieuses — en réduisant par exemple l'incidence de diarrhées chez les petits de moins de cinq ans — chez les enfants et les jeunes à pas plus de 3500 pour dix mille ;
- réduire le taux de décès dus à des accidents chez les enfants et les jeunes par pas moins de 30 % du taux de fixé dans le Sixième Plan ;
- réduire la mortalité et les lésions dus à des facteurs reliés àl'environnement urbain et industriel chez les enfants et les jeunes ;
- prévenir une hausse des décès et des maladies d'origine cancéreuse chez les enfants et les jeunes ;
- prévenir une hausse de l'incidence de thalassémie chez les enfants et les jeunes ;
- contrôler le taux de problèmes dentaires — par exemple, 20 % des enfants d'âge préscolaire ne devraient avoir aucune carie dentaire ;
- réduire le nombre d'enfants souffrant de problèmes mentaux par pas moins de 30 % du taux de réduction fixé dans le Sixième Plan ;
- faire en sorte qu'au moins 80 % des enfants et des jeunes aient un poids et une taille appropriés.

2- **Nutrition :**

- faire en sorte qu'au moins 70 % des nouveaux-nés pèsent plus de 3000 grammes et qu'au moins 93 % d'entre eux aient un poids supérieur à 2500 grammes ;
- réduire les carences protéiniques chez les enfants de moins de 5 ans — faire en sorte par exemple que pas plus de 10 % des enfants souffrent de malnutrition au premier degré ;
- réduire les carences en iode chez les enfants, de manière à ce que moins de 1 % des nouveaux-nés souffrent de cette déficience ;
- réduire les carences en fer chez les fillettes de 0 à 14 ans et chez les femmes à pas plus de 10 % ;
- réduire les carences en vitamine A chez les enfants de moins de 5 ans à pas plus de 10 % ;
- faire en sorte le taux d'allaitement au sein des nouveaux-nés durant les trois premiers mois atteigne 30 % ;
- réduire le taux d'obésité chez les enfants à pas plus de 10 %.

3- **Développement intellectuel et spirituel :**

- faire en sorte que les enfants de 5 ans et moins aient un développement normal ;
- assurer une préparation pré-scolaire d'au moins 75 % des enfants de 3 à 5 ans avant la fin du Septième Plan ;
- faire en sorte que tous les enfants d'âge scolaire fréquentent l'école primaire ;
- faire en sorte que tous les enfants d'âge scolaire terminent leur instruction primaire et qu'au moins 90 % d'entre eux le fassent en six ans.
- réduire le taux d'échec dans toutes les classes primaires à 1 % et moins et réduire le taux de décrochage scolaire ;
- faire passer de six à neuf ans la période d'instruction élémentaire et faire en sorte que

73 % des enfants qui terminent leur sixième année fréquentent ensuite l'école secondaire ;
- faire en sorte que 34 % des jeunes âgés de 15 à 17 ans accèdent au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, à l'école publique ou non, durant le Septième Plan ;
- faire en sorte que les jeunes qui ne fréquentent plus l'école aient un développement intellectuel et spirituel normal ;
- faire en sorte que les enfants et les jeunes soient familiarisés avec les sciences et la technologie ;
- fournir un appui aux enfants doués.

4- Occupations et emplois

- faire en sorte que tous les enfants et les jeunes qui ont terminé leur scolarité aient les connaissances et la préparation nécessaires pour travailler ;
- assurer la formation professionnelle à court terme de 800 000 jeunes qui ont quitté l'école ;
- contrôler le taux de chômage chez les jeunes de manière à ce qu'il n'excède pas celui du Sixième Plan ;
- protéger les jeunes à l'emploi en inspectant 25 000 lieux de travail et faire en sorte qu'au moins 30 % des jeunes à l'emploi suivent une formation additionnelle.

5- Aspects moraux, politiques et administratifs :

- faire en sorte que 90 % des enfants et des jeunes aient une bonne conduite ;
- faire en sorte que 90 % des enfants et des jeunes occupent convenablement leur temps et participent au développement de la collectivité et du pays ;
- faire en sorte que 90 % des enfants et des jeunes sachent comment utiliser et préserver les ressources naturelles et l'environnement.
- faire en sorte que 90 % des enfants et des jeunes participent à la protection de leur héritage culturel ;
- faire en sorte que 90 % des enfants et des jeunes se conforment aux normes de moralité et agissent correctement ;
- faire en sorte qu'au moins 80 % d'entre eux connaissent les idéaux et les principes politiques, le processus démocratique et la monarchie constitutionnelle ;
- faire en sorte qu'au moins 80 % des enfants et des jeunes aient un sens du leadership et partagent le sentiment patriotique.

6- Enfants et jeunes en difficulté :

- faire en sorte que le pourcentage d'enfants et de jeunes en difficulté n'excède pas celui du Sixième Plan ;
- faire en sorte que 30 % des enfants et des jeunes en difficulté, sans distinction de race ou de religion, bénéficient d'une assistance et d'une protection appropriées, et que l'on réponde àleurs besoins essentiels.

annexe 4

ATELIER SUR LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE BANGKOK, EN THAÏLANDE LE 24 ET 25 NOVEMBRE 1994

Les 24 et 25 novembre derniers, une soixantaine de personnes issues de différents milieux de la société thaïlandaise se sont réunies à Bangkok, dans les locaux du parlement thaïlandais, pour une session intensive de deux jours sur le développement démocratique. Des ONG, des universitaires, des gens très démunis, des représentants ruraux, des gens d'affaires, des organisateurs communautaires et des politiciens ont participé à la rencontre, co-parrainée par le CIDPDD, le Comité parlementaire thaïlandais sur la justice et les droits de la personne et la Campagne pour la démocratie populaire.

Quatre des principaux défis de la démocratie thaïlandaise identifiés dans l'étude ont été étudiés en atelier : la sécurité de la personne, le droit au bien-être, la non-discrimination et le droit à la participation politique. Les participants se sont concentrés sur les deux derniers thèmes, examinant l'impact des politiques gouvernementales sur les groupes marginaux de la société thaïlandaise et faisant des propositions pour décentraliser l'administration locale. L'étude a été complétée à l'été 1994. Les problèmes qui y sont traités sont devenus le sujet d'un débat public important sur la réforme constitutionnelle au cours de l'automne. Les discussions sur l'administration locale étaient particulièrement pertinentes étant donné leur coïncidence avec l'examen, par le parlement thaïlandais, de la réforme constitutionnelle pour démocratiser le gouvernement local. La veille de la rencontre, les immeubles du parlement ont été le site d'importantes manifestations organisées par les chefs de villages. Ceux-ci s'opposaient aux réformes proposées par le gouvernement.

L'étude et la rencontre ont posé un regard critique sur le processus de modernisation de la Thaïlande. L'État traditionnel hiérarchique et la bureaucratie implantée par de longues traditions ont été examinés pour en dévoiler des éléments de menace pour le développement démocratique et la participation des citoyens. La répression des manifestations étudiantes de mai 1992 en mémoire, les organismes se soucient de consolider la réforme démocratique en augmentant des pouvoirs du niveau local. Pour que l'expérience démocratique s'élargisse et s'enracine en Thaïlande, il est essentiel que le problème de la décentralisation soit réglé. En mars 1995, d'ailleurs, le gouvernement a établi des réformes qui sont perçues comme un premier pas vers la décentralisation du pouvoir administratif en donnant aux Conseils Tambon (unités administratives villageoises), un plus grand pouvoir pour le développement des communautés.

Les représentants des communautés présents à la rencontre n'ont cessé d'exprimer leur désir d'être partie prenante des décisions affectant leur avenir. Particulièrement en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles. Plusieurs participants ont soulevé le problème du barrage de Pak Moon au nord-est. Les villageois étaient offusqués que son développement soit allé de l'avant sans consultation adéquate. Ils ont demandé une indemnisation pour les familles évincées. (Une indemnisation globale a été négociée en mars.)

Cette première expérience fournira la base du travail du Centre en matière de développement démocratique en Thaïlande. Au cours des prochaines années, le Programme Asie travaillera avec ses partenaires pour élaborer des programmes favorisant les droits des femmes, la réforme agraire, le développement de mécanismes nationaux pour le respect des droits de la personne et l'élaboration d'une administration locale démocratique. ——